Manuel Guțan

# Istoria dreptului românesc

Ediția a 2-a,
revăzută și adăugită

Editura Hamangiu
2008

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Fn 401. 893

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAȘI
II 401. 893

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Istoria dreptului românesc

ediția a 2-a, revăzută și adăugită

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

**Copyright © 2008**
**Editura Hamangiu SRL**

Editură acreditată **CNCSIS** – Consiliul Național
al Cercetării Științifice din Învățământul Superior

Toate drepturile rezervate **Editurii Hamangiu**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată
fără acordul scris al **Editurii Hamangiu**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**
**GUȚAN, MANUEL**
**Istoria dreptului românesc** / Manuel Guțan. - Ed. a 2-a, rev. - București : Editura Hamangiu, 2008

ISBN 978-606-522-044-7

34(498)(091)

**Editura Hamangiu**
București, Str. Col. Popeea
nr. 36, sector 5
O.P. 5, C.P. 91

**Vânzări:**
021.336.01.25
0788.854.348
0788.724.564
0724.364.369

**Tel./Fax:**
031.805.8020
031.805.8021
021.336.0443

**E-mail:**
redactie@hamangiu.ro
distributie@hamangiu.ro

**Tipărit la S.C. TIPARG S.A.**

BCU Cluj / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Manuel Guțan

503240

# Istoria dreptului românesc

ediția a 2-a, revăzută și adăugită

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

447138
B.C.U. IASI

ALE

Editura Hamangiu
2008

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1 5. APR. 2009

# Introducere

## Secțiunea 1. Argument

Manualul de față urmărește să propună studenților facultăților de drept o perspectivă instituțională asupra istoriei dreptului românesc care nu exclude, totuși, abordarea sociologică, etnologică și factologică. El este rodul preocupărilor științifice pe care le-am manifestat în ultimii ani, cu prioritate în materia istoriei dreptului public (constituțional și administrativ) românesc. În aceste condiții, am încercat să oferim spre dezbatere probleme științifice mai puțin analizate și încă nu foarte clar percepute – de exemplu, evoluția administrației publice locale și centrale în epoca modernă, problema importului juridic în dreptul (public) românesc – și, de asemenea, am încercat să ne poziționăm științific față de probleme încă destul de controversate: existența statului dac, caracterul statal sau nestatal al „țărilor", raportul de vasalitate și descentralizarea feudală, regimul nobiliar, natura juridică a Regulamentelor Organice etc. Fiecare astfel de problemă este însoțită, la sfârșitul capitolului, de un aparat bibliografic detaliat, menit să permită celor interesați să aprofundeze și să-și formuleze, eventual, o opinie proprie.

Evident, ca orice demers istoric, și abordarea noastră este marcată de „subiectivismul" științific inevitabil al istoricului încorsetat în contextul socio-politic, economic, informațional al epocii în care trăiește. Perspectiva noastră este supusă, astfel, în mod firesc, reconsiderării conceptuale și reevaluării ideatice. Demersul diacronic se constituie, în consecință, într-un suport metodologic necesar pentru abordarea, cel puțin instituțională, a fenomenului juridic. Expunerea acestuia se circumscrie spațial întregului teritoriu ce este astăzi locuit de români. În consecință, prin termenul de „românesc" am avut în vedere atât dreptul înțeles ca expresie culturală a poporului român, cât și instituțiile juridice ale diverselor etnii care au locuit și mai locuiesc încă teritoriul de astăzi al statului român. Am renunțat la tradiționala sintagmă „istoria statului și dreptului", având în vedere faptul că fenomenul politic este reglementat juridic. Cu toate acestea, nu am pierdut din vedere specificitatea raportului dintre politic și juridic, faptul că, la rândul său, juridicul este o expresie a politicului. Acest aspect a fost scos în evidență în curs prin tratarea distinctă, chiar prioritară, a instituțiilor politico-juridice.

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

## Secţiunea a 2-a. Naşterea dreptului – o dezbatere interdisciplinară

A ridica întrebarea „când a apărut în timp dreptul?" este firesc în cadrul unei discipline ce are ca principal obiectiv expunerea diacronică a instituţiilor juridice şi politico-juridice. Deoarece dreptul este abordat dintr-o perspectivă istorică, iar expunerea istorică presupune stabilirea unui moment temporal de debut al analizei, este necesar ca, în prealabil, cercetătorul să clarifice această problemă.

Când a apărut dreptul pe teritoriul României de astăzi? Răspunsul la această întrebare este cu atât mai dificil, cu cât, întorcându-ne în trecut, materialul documentar dispare, iar dependenţa istoricului de arheologie sporeşte. În aceste condiţii, găsirea unui răspuns particularizat la spaţiul teritorial al viitorului popor român devine o sarcină aproape imposibilă şi îl obligă pe istoricul dreptului să facă apel la ajutorul altor discipline. De aceea, putem afirma că soluţionarea, cel puţin ipotetică, a problemei ridicate se poate realiza apelând la bagajul metodologic şi informaţional al filosofiei dreptului, teoriei generale a dreptului şi, mai ales, al antropologiei şi sociologiei juridice.

Cercetările antropologiei juridice au relevat cu certitudine că „dreptul începe acolo unde se inaugurează viaţa în societate"[1]. Prin expresia *ubi societas, ibi ius* (acolo unde este viaţă în societate, acolo este drept), romanii exprimau aceeaşi idee. Observaţia istorică, preciza del Vecchio, nu ne arată decât oameni *trăind în comun*, iar viaţa în comun implică deja o limită şi o regulă în practica reciprocă, adică un regim juridic cel puţin embrionar[2]. Această perspectivă anulează, în primul rând, acea convingere pozitivistă conform căreia dreptul a apărut **doar** odată cu statul. Există drept, conform acestei teorii, doar acolo unde există o forţă de constrângere legitimă instituţionalizată, acolo, deci, unde şi-a făcut apariţia statul. În al doilea rând, această perspectivă anulează şi orice şansă de a mai stabili o origine primară a dreptului. Legat de evoluţia societăţii umane, dreptul îşi găseşte debutul undeva într-o preistorie a sa, unde certitudinea este înlocuită de ipoteza pură.

Cert este că dreptul nu îşi leagă existenţa doar de stat, iar forma sa de exprimare nu este cu prioritate legea ca normă juridică scrisă emanată de autoritatea statală. Dacă prezenţa dreptului implică existenţa unei puteri politice la nivelul societăţii umane şi a unei forme oarecare de constrângere, aceasta nu este neapărat cea statală. Existenţa statului şi a dreptului scris a

---

[1] *N. Rouland*, Anthropologie juridique, P.U.F., Paris, 1988, p. 123.

[2] *G. Del Vecchio*, Lecţii de filosofie juridică, Ed. Europa Nova, Bucureşti, 1993, p. 301.

fost precedată de o organizare politică nestatală, unde dreptul a avut o expresie nescrisă, prin intermediul **cutumei**. Apariția statului a determinat doar o intensificare a dreptului prin lărgirea câmpului social de normare a conduitei, modificarea formei sale de exprimare și amplificarea constrângerii.

Pe de altă parte, în societățile prestatale (tradiționale) dreptul nu rezidă neapărat în sancțiune, ci în ideile de ordine și armonie. De aceea, aici constrângerea este mult mai flexibilă sau chiar lipsește cu desăvârșire[1]. Respectarea normei juridice este asigurată de referirea la tradiție, respectul față de voința strămoșilor sau a divinității.

**Putem, în consecință, să susținem că dreptul a apărut înainte de stat într-o formă nescrisă, cutumiară, ca expresie a valorizării ordinii și armoniei induse de respectarea de bunăvoie a normelor de conduită cu o natură multiplă – juridică, morală și religioasă – și unde sancțiunea trece în plan secundar sau chiar lipsește.** Fără a renunța la cutumă ca formă de exprimare a dreptului, societatea organizată statal se exprimă juridic prin intermediul legii și valorizează sancțiunea, așezând-o în slujba ideii de justiție.

## Secțiunea a 3-a. Precizări bibliografice

Având în vedere intenția noastră de a oferi studenților instrumentele de cercetare minimale necesare aprofundării diverselor aspecte din istoria dreptului românesc, am inserat, la sfârșitul fiecărui capitol, trimiteri bibliografice de referință pentru problematica abordată. Această bibliografie reprezintă, deopotrivă, jaloanele informaționale ce au stat la baza demersului nostru științific.

Prin operele recomandate, am încercat să recuperăm și să valorificăm reperele ideatice esențiale ale vechii bibliografii a istoriei dreptului românesc, dar și să exploatăm noile date ale cercetării științifice. Pentru aspectele legate de organizarea centrală și locală a statului, am utilizat pe larg, într-o bună măsură revăzute și adăugite, părți din lucrarea noastră, „Istoria administrației publice românești", apărută la Editura Hamangiu în anul 2006. Identitatea obiectului cercetării, dar, mai ales, faptul că ne adresăm studenților facultăților de drept (și nu celor ai specializării administrație publică) ne-au determinat să reluăm respectivele aspecte.

---

[1] *N. Rouland*, op. cit., p. 129 și urm. A se vedea și *N. Rouland*, Introduction historique au droit, P.U.F., Paris, 1998, p. 20-21.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Abrevieri

| | |
|---|---|
| A.I.I.A.I. | Anuarul Institutului de istorie şi arheologie „A.D. Xenopol", Iaşi |
| A.U.L.B. (s.j.) | Acta Universitatis Lucian Blaga, Seria Jurisprudentia, Sibiu |
| art. | articolul |
| B.O.R. | Biserica Ortodoxă Română |
| C.I. | Cercetări istorice, Iaşi |
| Ed. | Editura |
| ed. | ediţia |
| p. | pagina |
| R.A. | Revista arhivelor |
| R.d.I. (s.n.) | Revista de istorie (serie nouă) |
| R.d.I. | Revista de istorie |
| R.D.Pb. | Revista de drept public |
| R.I. | Revista istorică |
| R.R.D. | Revista română de drept |
| R.S.R. | Republica Socialistă România |
| R.T. | Revista teologică |
| ROM | Regulamentul Organic al Moldovei |
| ROV | Regulamentul Organic al Valahiei |
| S.A.I. | Studii şi articole de istorie, Bucureşti |
| S.C.Ş.I. | Studii şi cercetări ştiinţifice, Iaşi |
| S.M.I.M. | Studii şi materiale de istorie medie |
| vol. | volumul |

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Titlul I
# Dreptul în epoca daco-romană

## Capitolul I
## Dreptul în societatea dacică

### Secțiunea 1. Epoca prestatală

Pentru secolele V-I î.Hr., izvoarele scrise atestă, în spațiul carpato-danubian, existența unor triburi și uniuni de triburi geto-dacice aflate, sub aspectul organizării politice, în **faza democrației militare**. Numeroasele războaie purtate în această perioadă permit conturarea unei formule socio-politice în care egalitatea membrilor obștii gentilice se circumscrie în spațiul privilegiat al bărbaților purtători de arme. Episodul conflictului dintre regele get Dromihete și Lisimah, unul dintre generalii lui Alexandru cel Mare[1], scoate în evidență un mecanism decizional colectiv la ale cărui rigori se supune însuși șeful militar get. Acest aspect dovedește faptul că, deși numiți regi, conducătorii uniunilor de obști gentilice nu erau altceva decât primii între egali (*primus inter pares*) în interiorul grupului purtător de arme. Sistemul alegerii regelui de către adunarea poporului transmitea, episodic, puterea politică deținută de el la baza societății gentilice, de unde, prin alegere, ea era retransmisă spre vârf. Ca urmare, regii trebuiau să exercite atribuțiile fixate de către comunitatea gentilică în interesul acesteia.

Capacitatea lui Dromihete de a determina, prin autoritatea logicii sale strategice, decizia organismului colectiv de conducere anunța deja o creștere a autorității politice a regalității. Izvoarele istorice scrise sugerează deja pentru restul secolului al III-lea î.Hr. o ruptură de nivel politic și economic în cadrul societății dacice, care contrapune pe regele dotat cu ample atribuții militare și civile restului societății. Permanentizată și transmisă la vârf chiar

[1] A se vedea textele lui Diodor din Sicilia și Pausanias în *V. Hanga*, Crestomație pentru studiul istoriei statului și dreptului R.P.R., vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură Economică și Juridică, București, 1955, p. 49-50.

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

pe cale ereditară, puterea regelui geto-dac în cadrul uniunii de triburi pregăteşte saltul spre organizarea statală.

## Secţiunea a 2-a. Epoca statalităţii dacice (cca. 82 î.Hr.-106 d.Hr.)

### §1. Statul dac. Formare, caractere, funcţii

#### 1. Formare

Statul dac s-a format în jurul anului 82 î.Hr. în urma unor puternice demersuri de unificare a triburilor geto-dacice realizate de către Burebista. Conducător al unei uniuni de triburi cu centrul în cetatea de la Costeşti-Cetăţuie, la sud de Orăştie[1], acesta a ajuns să formeze, treptat, un stat dacic cu dimensiuni impresionante. La apogeul expansiunii sale teritoriale, statul lui Burebista se întindea de la Carpaţii Păduroşi până la Munţii Haemus (Balcani) şi de la Dunărea de mijloc la Marea Neagră, sub stăpânirea sa aflându-se litoralul pontic de la Olbia (Bug) până la Apollonia Pontica (Sozopol, Bulgaria)[2]. Nu este, astfel, de mirare că în inscripţia închinată lui Acornion din Dionysopolis, ambasadorul lui Burebista, acesta era caracterizat ca „cel dintâi şi cel mai mare dintre regii care au domnit peste Tracia, stăpân al ţinuturilor din stânga şi din dreapta Dunării".

Din păcate, Strabon, istoricul grec, este foarte zgârcit în privinţa informaţiilor privind modalităţile concrete prin care Burebista a realizat unificarea triburilor geto-dacice, făurind acea „mare putere" cu o întindere teritorială impresionantă. Războaiele dese ce istoviseră „neamul său" erau o dovadă a faptului că între diversele triburi şi uniuni de triburi geto-dacice existau permanente confruntări pentru supremaţie, ceea ce ne face să credem că demersul lui Burebista nu a fost cel mai adesea paşnic, acesta trebuind să

[1] Este încă incert astăzi locul unde se afla uniunea de triburi a lui Burebista. Specialiştii oscilează între sud-vestul Transilvaniei şi Câmpia Munteană. În ceea ce priveşte capitala, se pare că doar ulterior lui Burebista aceasta a existat la Sarmizegetusa. A se vedea *A. Vulpe, I. Glodariu, A. Rădulescu*, Burebista, Istoria românilor. Vol. I. Moştenirea timpurilor îndepărtate, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 640-650.

[2] *F. Constantiniu*, O istorie sinceră a poporului român, Ed. Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1997, p. 27.

recurgă la forța armelor pentru a le supune. Foarte probabil, însă, unii au înțeles să dea ascultare lui Burebista de bunăvoie[1].

Numărul redus al izvoarelor istorice, precum și conținutul acestora (din nefericire, Strabon nu folosește niciodată o terminologie echivalentă ideii antice de „stat" relativ la formațiunea politică a lui Burebista) ridică, pe bună dreptate, numeroase semne de întrebare cu privire la existența unui stat dac în adevăratul sens al cuvântului. Pe de altă parte, datele existente nu îndreptățesc nici o respingere fermă a prezenței unei astfel de organizări politice[2]. Dincolo de aspectele istoriografice, însă, este evident că, în măsura în care discutăm despre apariția unui stat în această epocă, trebuie să întrunim, din punct de vedere juridic, acele elemente fără de care existența unei asemenea structuri politice, chiar aflată în fază incipientă de formare, ar fi pusă sub semnul întrebării.

*a) Teritoriul.* Nu este vorba aici despre a dovedi existența unui teritoriu al statului dac. Acesta nu numai că a fost atestat de către istorici, dar avea, după cum s-a văzut, și dimensiuni considerabile. Fenomenul ce ne interesează aici este acela de *teritorializare a obștilor gentilice* existente în epoca premergătoare apariției statului. Este vorba, concret, despre faptul că teritoriul nu mai are doar o funcție economică, ci dobândește și una politică. Prin intermediul acestui fenomen, individul uman nu mai era integrat structurii sociale din care făcea parte prin intermediul rudeniei de sânge, așa cum era specific organizării gentilico-tribale, ci prin intermediul teritoriului „unic și unitar din punct de vedere politic"[3]. Teritoriul locuit de daci a devenit astfel teritoriul unui stat locuit de același popor aflat sub aceeași autoritate politică exclusivă.

În centrul acestui proces s-a aflat obștea gentilică dacică transformată, treptat, într-o *obște teritorială*[4]. Reperul fundamental al organizării gentilico-tribale, rudenia de sânge, și-a pierdut importanța ca factor decisiv al determinării unei anume colectivități umane, locul său fiind luat de teritoriu. Deși nu

---

[1] Există chiar o teorie ce susține că la baza formării nucleului statului dac ar fi existat o unire, de comun acord, între formațiunea politică a lui Burebista, situată în Câmpia Munteană, și cea a lui Deceneu, situată în sud-vestul Transilvaniei. A se vedea *F. Constantiniu*, op. cit., p. 27.

[2] A se vedea, pentru o recentă reevaluare a problemei statalității dacice, *I. Moțiu*, Dacia Provincia Augusti, Grupul Editorial Corint, București, 2004, p. 45 și urm.

[3] *V. Hanga*, La formation de l'état dace, în Etudes d'histoire du droit, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 103.

[4] *E. Cernea, E. Molcuț*, Istoria statului și dreptului românesc, Casa de editură și presă „Șansa" SRL, București, 1994, p. 12.

există dovezi suficiente în acest sens[1], putem vorbi totuşi pentru această perioadă despre existenţa unor obşti teritoriale agricol-pastorale la daci, formate din oameni liberi care stăpâneau pământurile printr-o îmbinare a proprietăţii comune cu cea privată. Această situaţie ar fi tipică, aşa cum remarca V. Hanga, urmărind istoria comparativă agrară, la multe popoare în epoca de formare a statului, când comunitatea sătească uneşte, într-o unitate dialectică contradictorie, principiul proprietăţii private cu cel al proprietăţii obşteşti, lăsând loc liber de dezvoltare celei dintâi, cu îngrădirea treptată a celei din urmă[2].

Fenomenul de teritorializare s-a făcut resimţit şi la nivelul aşezărilor urbane, prin dezvoltarea de centre urbane de proporţii mai mari (*dave*) cu fortificaţii de tip *oppidae*, în cadrul căreia populaţia nu mai era grupată pe criterii gentilice[3].

*b) Puterea politică instituţionalizată.* În al doilea rând, nu putem vorbi despre stat fără existenţa unei puteri politice organizate şi instituţionalizate, cât de cât centralizată şi exclusivă pe un anume teritoriu. Istoricul Strabon, în Geografia sa, vorbeşte despre *autoritatea* pe care Burebista a dobândit-o treptat asupra poporului său şi în baza căreia s-a întemeiat statul dac: „Ajungând în fruntea neamului său (...) getul Burebista l-a înălţat atât de mult prin exerciţii, abţinere de la vin şi ascultare de porunci, încât, în câţiva ani a făurit o mare putere (...)" (Geografia, VII, 3, 11). Aceste aspecte atestă faptul că epoca democraţiei militare gentilico-tribale şi a uniunilor de triburi fusese depăşită.

Titulatura de rege (*basileus*) pe care o purta Burebista nu se mai referea la acei şefi civili şi militari ai obştilor gentilice, acei *primos inter pares* mult timp aleşi de comunitatea tribală. Textul lui Strabon relevă un şef autoritar, unic deţinător al puterii, capabil să impună legi (porunci) supuşilor săi în cadrul unui raport specific guvernanţi-guvernaţi.

Nu ne mai aflăm, în consecinţă, în epoca „egalitarismului" gentilic. Izvoarele vremii atestă existenţa în jurul regelui a unei aristocraţii participante la exercitarea puterii statale. Această stare de lucruri se datora unei rupturi în cadrul societăţii dacice concretizate în existenţa a două pături distincte: pe de o parte, *tarabostes-pileati*, după toate indiciile pătura conducătoare, redusă ca număr, ce se bucura de privilegiul purtării acelei căciuli

---

[1] La baza acestor concluzii stă celebrul pasaj din *Carmina*, II, 24, 9-16, a lui Horaţiu, în care acesta relatează în versuri modul în care dacii stăpâneau şi munceau pământul.

[2] *V. Hanga*, Dreptul geto-dac. Instituţii juridice, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 67.

[3] *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 27.

numite *pileus* şi din rândul căreia, după spusele lui Iordanes, se alegeau regii şi preoţii (Getica, 40), şi *capillati-comati*, pătură formată din oameni liberi, pomenită de Iordanes ca reprezentând „restul poporului" (Getica, 71-72). Diferenţa de statut politic avea rădăcini economice şi se reflecta în diferenţele de avere dintre cele două pături, atestate de numeroasele descoperiri arheologice.

Această diferenţă de statut politic nu trebuie absolutizată şi nici adâncită prea mult, în condiţiile în care avem mărturii că şi *comatii* (sau anumiţi *comati*) erau implicaţi în viaţa politică a statului dac. Dio Cassius (LXVIII, 9,1) arată că prima solie trimisă de Decebal la Traian cu propuneri de pace era formată din comati, ce se bucurau de mai puţină trecere decât pileati. Rezultă de aici o diferenţiere de statut în cadrul categoriei sociale a comatilor, dar şi una în cadrul celei a pileatilor, deoarece, după spusele aceluiaşi istoric, o nouă solie fusese formată „din cei mai buni dintre pileati"[1].

## 2. Puterea politică statală şi religia

Numeroşi istorici au scos în evidenţă importanţa religiosului în exercitarea puterii în cadrul statului dac şi chiar tendinţe teocratice ale acesteia. Alături de rege, şef laic şi militar, izvoarele pomenesc de existenţa unui mare preot, vicerege (Iordanes, *Getica*, 67) şi şef spiritual al statului. Mai mult, Iordanes, vorbind despre marele preot Deceneu, pomeneşte despre o ascendenţă a acestuia faţă de puterea laică, deoarece „a condus nu numai pe oamenii de rând, dar chiar şi pe regi".

Rolul major al marelui cler, originar din rândurile pileatilor, nu numai în societatea dacică, dar chiar şi în cadrul aparatului statului dac, nu este o noutate şi nici o curiozitate într-o epocă profund marcată de religios şi de diferenţe sociale. Prezenţa lor a contribuit fundamental la întărirea autorităţii regale, prin apelarea la sentimentele religioase ale populaţiei. Rolul preoţilor s-a făcut cel mai bine simţit prin asigurarea acelui instrument de constrângere necesar oricărui stat pentru asigurarea respectării legii. Astfel, acelaşi Strabon, care vorbea despre înălţarea neamului dac de către Burebista prin „exerciţii, sobrietate şi ascultare de porunci", amintea că „spre a ţine sub ascultare poporul el şi-a luat ajutor pe Deceneu (...)", iar cea mai importantă dovadă de ascultare era, în ochii acestuia, faptul că dacii au renunţat la viţa de vie.

## 3. Statul dac de la Burebista la Decebal

Moartea lui Burebista în 44 î.Hr. a pus capăt statului său imens, în condiţiile în care tendinţele centrifuge ale diverşilor şefi locali erau tot mai

[1] *C.C. Petolescu*, Dacia şi Imperiul Roman, Ed. Teora, Bucureşti, 2000, p. 98-99.

insistente. Statul dac s-a fărâmiţat mai întâi în patru, apoi în cinci părţi în fruntea cărora sunt atestaţi o serie de regi. Lui Burebista i-a urmat marele preot Deceneu, ca şef al nucleului transilvănean al fostului stat dac, urmat de Comosicus şi Coryllus (Scoryllus). Primii doi au cumulat calitatea de rege cu cea de mare preot, ilustrând, o dată în plus, rolul important al clerului şi religiei în statul dac. În principiu, puterea regală s-a transmis la vârf pe cale ereditară şi cu respectarea liniei agnatice care permitea venirea la tron cu prioritate a fratelui regelui defunct. În zona Banatului şi a Olteniei a fost atestat un anume Cotiso ca făcând numeroase incursiuni la sud de Dunăre, când apa era îngheţată. Undeva în câmpia munteană este pomenit un Dicomes ca intervenind, alături de Marc Antoniu, în luptele sale contra lui Octavian Augustus. Cert este că în 87 d.Hr. pe tronul statului dac ajunge Decebal ca succesor al unchiului său Duras Diurpaneus, privit de Dio Cassius ca omul cel mai potrivit pentru iminentele confruntări cu romanii. Statul dac, pe care l-a condus până la cucerirea romană, a fost incomparabil mai mic decât cel al lui Burebista, cuprinzând, probabil, Transilvania, Banatul şi nord-vestul Olteniei, dar, se pare, mult mai pregătit să facă faţă confruntării.

## 4. Caractere

Cele prezentate mai sus ne îndreptăţesc să vorbim despre existenţa unui stat dac începând cu secolul I î.Hr. Abia depăşind stadiul organizării gentilico-tribale, el nu avea decât o formă incipientă, fiind departe de a egala complexitatea structurală şi funcţională a statului roman sau persan. Sub aspectul formei de guvernământ, era o monarhie în cadrul căreia se păstrau influenţele mai vechilor structuri organizatorice militare ale epocii gentilice. Aceasta nu va înceta, însă, să evolueze spre un autoritarism al regelui, în contextul centralizării puterii statale, dovedită de aspecte militare, economice şi monetare.

În ciuda „primitivismului" său, istoricii nu s-au sfiit să considere statul dac al lui Burebista prima organizare politică superioară apărută pe teritoriul României şi una dintre cele mai puternice forţe politice şi militare pe care le-a cunoscut Europa în Antichitate[1]. În ceea ce priveşte formaţiunile politice ulterioare domniei lui Burebista şi, mai ales, statul lui Decebal, deşi nu au atins niciodată întinderea şi forţa statului lui Burebista, au reprezentat totuşi un element de continuitate statală pe acest teritoriu. În consecinţă, trecerea de la organizarea gentilico-tribală a fost un proces ireversibil, urmaşii lui Burebista nefiind nişte şefi de uniuni de triburi, ci nişte regi în adevăratul sens al cuvântului[2].

---

[1] *V. Hanga*, Dreptul geto-dac. Instituţii juridice, op. cit., p. 74.

[2] *L.P. Marcu*, op. cit., p. 30-31.

Un alt aspect care trebuie lămurit aici este faptul că statul dac nu a avut niciodată caracterul unui stat sclavagist de tipul celui grec sau roman, dar nu a fost nici o despoție de tip asiatic. Sclavia nu era inexistentă, având în vedere epoca la care ne raportăm, însă ea se menținea la nivelul fazei sale patriarhale, sclavii nereprezentând, nici pe departe, principalul mijloc de producție. De aceea, statul dac era mai mult un stat sclavagist începător, de tip militar[1].

### 5. Funcții

În condițiile construcției sale rudimentare, este dificil să vorbim despre existența unor funcții complexe ale statului dac. Menirea sa era de a asigura, în primul rând, o ordine internă, proces în cadrul căruia preoții aveau un rol deosebit. De asemenea, o funcție importantă părea a fi aceea de organizare a cultului religios, proces în centrul căruia s-a aflat tot clerul. Dar cea mai importantă funcție, având în vedere condițiile vitrege ale epocii, era aceea de apărare externă. În scopul asigurării acestor funcții, în spatele cărora se aflau indubitabil interesele aristocrației dace, a fost instituit un sistem de impozite, ca dovadă cea mai clară a existenței unui organism statal.

## §2. Aparatul de stat

### 1. Organele centrale

Deși aflat în fază incipientă a evoluției sale, statul dac a cunoscut existența unui aparat statal format dintr-o serie de organe menite să realizeze mai sus amintitele funcții.

### 1.1. Regele. Viceregele

În vârful ierarhiei statale se afla regele, a cărui autoritate îi permitea să cumuleze atât calitatea de legiuitor, cât și pe cea de șef militar. El era îndeaproape secondat de vice-rege care, cu excepția cazului când cumula și calitatea de rege, era marele preot. L-am întâlnit astfel pe Deceneu alături de Burebista, iar Dio Cassius (LXVII, 10,1) îl pomenește pe Vezina „ce avea al doilea loc după Decebal". Rolul important al marelui preot, mai ales în asigurarea prestigiului puterii și realizarea constrângerii poporului în vederea realizării poruncilor, i-a îndreptățit pe istorici să vorbească de un *sistem colegial* de deținere a puterii supreme[2].

---

[1] *H. Daicoviciu, apud L.P. Marcu*, Caracterul și structura politico-juridică a statului dac centralizat și independent, în R.R.D. nr. 7/1980, p. 11.

[2] *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 29.

Tot în cadrul funcției interne de asigurare a ordinii, regele sau marele preot îndeplinea și atribuții judecătorești. Iordanes (XI, 73) îl pomenește pe Comosicus ca fiind „cel mai mare judecător"[1].

### 1.2. Consiliul regelui

Imediat în apropierea Regelui se afla un Consiliu menit să-l sfătuiască în exercitarea atribuțiilor sale. Din el făceau parte, probabil, marele preot, alături de prinți ai casei regale (Dio Cassius pomenește de Diegis, fratele lui Decebal, trimis de acesta împreună cu câțiva bărbați să înapoieze lui Domițian armele) și de alți oameni de încredere (bărbați). Toți aceștia erau membri ai păturii nobiliare, originară din aristocrația gentilico-tribală, din care provenea, de altfel, și regele. Istoricii arată că toți aceștia erau folositori Regelui în materie de politică externă, politică militară și administrare a tezaurului (comorilor) regal.

### 1.3. Diplomații

Faptul că statul dac s-a văzut încă de la nașterea sa confruntat cu Imperiul Roman nu a rămas fără urme în ceea ce privește structura aparatului de stat. Se cunosc mai multe solii pe care diverșii regi daci le-au trimis romanilor în vederea stabilirii unor înțelegeri. Nu știm exact dacă era vorba despre o specializare a acestora în sarcina pe care o exercitau, dar știm că acești soli aparțineau atât nobilimii (pileati), cât și unor elemente mai răsărite din rândurile comatilor. Astfel de sarcini îndeplineau, după cum am văzut, și membrii familiei regale. Singurul care a fost diplomat de carieră și a stat o perioadă îndelungată în serviciul lui Burebista a fost Acornion din Dionysopolis.

### 1.4. Clerul

Statul dac a avut și o importantă funcție religioasă, ușor de explicat într-o epocă în care distincția dintre sacru și profan era greu de realizat. Unificarea politică a creat un cadru propice pentru unificarea religioasă și crearea unui cult oficial în statul dac. Totodată, evoluția lor paralelă a permis punerea de acord a activității slujitorilor clerului cu interesele regalității pe cale de a se consolida[2]. Așa cum ne arată Iordanes (Getica 71), acest rol i-a revenit marelui preot Deceneu. Acesta „a ales dintre ei (dintre nobili, n.n.) pe bărbații cei mai de seamă și mai înțelepți, pe care i-a învățat teologia, i-a sfătuit să

[1] Nu este clar dacă Comosicus îndeplinea această atribuție în calitatea sa de rege sau în cea de mare preot.

[2] *M. Babeș, I. Glodariu*, Civilizația geto-dacă din a doua jumătate a secolului al II-lea a.Chr. până la începutul secolului al II-lea p.Chr., în Istoria românilor. Vol. I. Moștenirea timpurilor îndepărtate, op. cit., p. 778.

cinstească anumite divinităţi şi sanctuare, făcându-i preoţi, şi le-a dat numele de *pileati*".

## 2. Administraţia publică locală

### 2.1. Organizarea administrativ-teritorială

Apariţia unui centru unic de putere politică statală a impus o organizare specifică a exercitării acestei puteri la nivelul întregului teritoriu şi aşezarea acesteia în ecuaţia central-local.

Vastitatea teritoriului, precum şi interesele tânărului stat dac au impus existenţa, la nivel teritorial, a unui aparat administrativ aflat în subordinea centrului, alcătuit din dregători recrutaţi din rândurile nobilimii şi, în special, din persoanele credincioase aflate în jurul regelui. Nu avem foarte multe date despre organizarea administrativă la acest nivel, cu excepţia unui pasaj din Lexiconul lui Suidas (ediţia A. Adler, I, vo. Bootia, p. 480), ce arată că „pe când unii erau puşi peste cei ce munceau pământul cu boii, alţii – dintre cei din jurul regelui – erau rânduiţi să se îngrijească de fortificaţii". Pasajul nu ne spune foarte mult despre o eventuală împărţire în unităţi administrativ-teritoriale[1], dar arată cel puţin existenţa unei specializări a dregătorilor la nivel teritorial: existau dregători civili şi dregători militari. Cantitatea redusă a informaţiei nu ne permite, din păcate, să cunoaştem cu exactitate intensitatea raporturilor de subordonare dintre centru şi dregătorii săi locali. De aceea, orice afirmaţie cu privire la existenţa unei monarhii dacice puternic centralizate pare, cel puţin sub aspectul administraţiei publice, hazardată.

În ceea ce priveşte posibilele unităţi administrativ-teritoriale, existau acele obşti teritoriale, aşezate de regulă la şes, dar despre al căror mod de administrare nu avem niciun fel de cunoştinţe. Alături de ele sunt atestate arheologic o serie de aşezări oppidane, de tip târg.

### 2.2. Dregătorii civili. Sistemul de impozite

Activitatea dregătorilor civili era pusă în legătură cu cultivarea pământului. Nu este sigur dacă acest personal reprezenta un aparat administrativ permanent sau prezenţa sa se datora stării speciale de război. Oricum, ultima variantă nu este de înlăturat, în condiţiile în care, mai ales în cursul domniei lui Decebal, ameninţat permanent de pericolul invaziei romane, era posibil ca regele să fi manifestat o preocupare de a avea sub control producţia agricolă a ţării şi crearea de stocuri de provizii necesare garnizoanelor cetăţilor în vederea asediului[2].

[1] *E. Cernea, E. Molcuţ*, op. cit, p. 14. Autorii consideră că pasajul amintit mărturiseşte despre împărţirea teritoriului în unităţi administrativ-teritoriale.

[2] *C.C. Petolescu*, op. cit., p. 98.

B.C.U. M. EMINESCU" IAŞI

Aceluiaşi scop s-ar putea să se fi subordonat şi activitatea dregătorilor pe care Iosif Flavius (XVIII, 20) îi numea „un fel de perceptori ai veniturilor şi ai roadelor ce le aduce pământul (...)", numai că aceştia nu mai erau numiţi, ci erau aleşi prin vot.

### 2.3. Dregătorii militari. Sistemul militar

În condiţiile ameninţării romane, era absolut necesară existenţa unor dregători militari şi a unui sistem defensiv care să se opună primejdiei. Dyo Crisostomul pomeneşte şi el despre existenţa unor garnizoane militare conduse de un fel de prefect.

Strabon mărturiseşte că armata lui Burebista se putea ridica până la 200.000 de oameni, de aceea, nu era de mirare că el devenise „temut şi de romani". În acelaşi timp, sistemul de cetăţi militare al dacilor realizat în scopul inevitabilei confruntări cu romanii era impresionant, având în centru complexul militar din Munţii Orăştiei.

## §3. Instituţiile juridice

Deşi lipsa izvoarelor scrise reduce demersul ştiinţific la nivelul emiterii de ipoteze, putem presupune că trecerea de la organizarea gentilică la cea statală în societatea dacică de la începutul secolului I î.Hr. a determinat o metamorfoză a formelor de exprimare a dreptului. Trecerea de la cutuma general acceptată (*tacitus consensu populi*) la cea oficial controlată şi impusă de către stat a menţinut acest izvor formal în fruntea sistemului normativ juridic al dacilor. Procesul de „intensificare" a dreptului, specific prezenţei autorităţii statale, nu exclude nici prezenţa unor legi, numite de Iordanes *bellagines* (Getica XI, 69) şi cărora Iamblichos (XXX, 173) le asuma chiar un caracter scris (*conscripta*). Sursa celestă a legilor date de către Zamolxes, precum şi rolul esenţial al marelui preot în edictarea şi aplicarea normelor juridice nu lasă nicio umbră de îndoială asupra caracterului profund religios al dreptului geto-dac, atât înainte, cât şi după formarea statului.

### 1. Statutul persoanelor

Diferenţierile economice şi sociale produse în obştea gentilică dacică s-au reflectat într-o diferenţiere de statut juridic aplicat persoanelor în epoca statală. Dihotomia persoane libere – sclavi se regăsea şi în societatea dacică, însă rolul modest al sclavilor în economie le-a conferit doar poziţia juridică a sclavului domestic din Antichitate[1]. Distincţia pileati/tarabostes – comati/capillati

[1] *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 32.

implica un statut juridic superior pe seama celor dintâi, atât sub aspectul drepturilor civile, cât şi al drepturilor politice.

## 2. Dreptul de proprietate

Trecerea de la organizarea gentilică la organizarea statală a determinat esenţial raportul dintre proprietatea comună şi cea privată în cadrul societăţii dacice. Predominantă încă în obştea gentilică matriarhală, proprietatea comună va pierde teren în faţa celei private în epoca patriarhatului dacic. Proprietatea privată exercitată, la început, asupra bunurilor mobile necesare traiului (alimente, unelte, arme, veşminte, podoabe) va include, treptat, şi bunuri imobile (casa şi anexele ei). Diferenţierile de avere din cadrul obştii gentilice dacice au concentrat o vastă proprietate funciară, de tipul latifundiilor romane, în mâna aristocraţiei dacice. În schimb, în obştea teritorială dacică din epoca formării statului, proprietatea asupra terenurilor arabile a rămas, aşa cum demonstrează versurile lui Horaţiu, comună. Terenul arabil era împărţit anual în loturi şi repartizat fie prin tragere la sorţi, fie prin decizia sfatului obştii, unora dintre membrii comunităţii. În schimb, recolta obţinută intra în proprietatea privată a celor care cultivaseră respectivele loturi.

## 3. Familia

Tipul de familie şi, implicit, al căsătoriei a evoluat în funcţie de diverşi factori economici şi sociali. În cadrul gintei matriarhale, s-a trecut de la familia înrudită prin sânge având la bază *căsătoria pe grupe* (un grup de bărbaţi erau soţii unui grup de femei de o anume generaţie) la familia bazată pe *căsătoria pereche* (soţul avea o soţie principală printre mai multe soţii, iar soţia un soţ principal printre mai mulţi soţi). Apariţia gintei patriarhale aşează fundamental accentul pe bărbat ca centru al familiei dacice poligamice[1]. În epoca statală, creşterea proprietăţii private şi transformările din sistemul succesoral au determinat consacrarea familiei monogame. Faptul este atestat atât de poeziile lui Ovidiu şi Horaţiu, cât şi de basoreliefurile situate pe columna lui Traian şi monumentul de la Adamclisi.

[1] Redarea de către Strabon (Geographia, VII, 3-4) a cuvintelor lui Menandru este revelatoare pentru rolul acordat poligamiei de către geto-daci: „Iată ce spune despre geţi Menandru, nu în glumă, cred, ci în serios, luându-şi datele din istorie: «Toţi tracii, dar dintre toţi mai cu seamă noi, geţii, nu prea suntem cumpătaţi (...) căci dintre noi nimeni nu se însoară decât cu zece sau unsprezece femei, ba chiar cu douăsprezece sau mai multe. Iar cel ce s-a căsătorit cu patru sau cinci, de i se întâmplă sfârşitul, este socotit la ei necăsătorit, nenorocit, burlac»". A se vedea *V. Hanga*, Crestomaţie..., op. cit., p. 63.

În final, familia dacică a devenit, pe lângă monogamă, patrilocală și patrilineară: soția locuia în casa bărbatului, iar descendența se stabilea pe linie paternă, copiii rămânând în familia tatălui după moartea sa. În cadrul familiei, soția avea un statut inferior bărbatului, fapt relevat de obligativitatea uciderii acesteia la moartea soțului[1].

## 4. Căsătoria pereche

Aceasta se încheia, spre finalul existenței sale, prin răpirea și cumpărarea femeii de la rudele sale gentilice. Astfel, mirele aduce daruri rudelor din partea mamei ca preț de răscumpărare a miresei. Răscumpărarea fetei se menține și în cadrul familiei monogame prin oferirea de daruri sau prestarea de munci familiei acesteia. În epoca statală, căsătoria se încheia prin cumpărarea fetei de către bărbat de la părinții acesteia, în cadrul unei licitații publice sau individual. Prețul plătit de soț se fixa în funcție de frumusețea și cinstea fetei. În schimb, ne spune Pomponius Mela (Chorographia, II, 2, 21), fetele urâte erau obligate să-și cumpere un soț. Așa cum sugerează Horațiu (Carmina, III, 24, 17-24), la încheierea căsătoriei mireasa primea o dotă în vederea susținerii sarcinilor matrimoniale. În același pasaj, Horațiu scoate în evidență faptul că, dincolo de bunuri, cea mai importantă zestre a soției era virtutea.

## 5. Succesiunile

Succesiunile au evoluat în strânsă legătură cu proprietatea privată și familia dacică. Dreptul ginții și al marii familii patriarhale la moștenirea bunurilor mobile ale defunctului a făcut loc, treptat, la o transmitere a patrimoniului familial urmașilor direcți ai familiei monogame. Dezvoltarea proprietății private în epoca statală îndreptățea preocuparea conservării acestui patrimoniu în cadrul unei familii restrânse, de tip monogam[2].

## 6. Dreptul penal și procedura judecătorească

Deși numărul foarte redus al izvoarelor scrise nu permite conturarea exactă a dreptului cutumiar penal la geto-daci, dreptul comparat poate permite recuperarea pentru spațiul locuit de către a aceștia a unei paradigme larg acceptate: trecerea de la *răzbunarea sângelui* ca formă de justiție privată, atât sub forma ei neproporțională, cât și cea proporțională (legea talionului), spre *compoziție* (unde prejudiciul nu mai e răzbunat, ci răscumpărat de către

[1] *Idem*, p. 62.

[2] A se vedea *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc. Dreptul cutumiar, op. cit., p. 18.

delicvent), în forma sa privată şi, în final, spre compoziţia legală specifică existenţei unei autorităţi statale. Pentru epoca statală este atestată păstrarea unor elemente de justiţie privată sub forma răzbunării sângelui, în cazuri de vătămare corporală, şi practicării duelului judiciar. O mărturie expresă a lui Horaţiu privind pedepsirea cu moartea a adulterului soţiei evidenţiază încă o dată poziţia dezavantajoasă a soţiei în familie, dar şi caracterul deosebit de dur al sistemului punitiv dacic. La fel de sever erau, probabil, pedepsite faptele ce încălcau interdicţiile religioase, omorul şi furtul.

Judecarea acestor fapte revenea, în epoca statală, regelui sau marelui preot. Ea se realiza, după cum arată Iordanes (Getica, II, 73), în cadrul unei proceduri organizate.

Prezenţa în cadrul aparatului statal a unor diplomaţi de carieră şi raporturile diplomatice cu alte popoare mărturisesc despre existenţa unor **norme cutumiare de drept internaţional** dotate cu un caracter juridico-religios.

**Bibliografie:**

- **statul dac şi administraţia publică centrală:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 11-13; *I. Glodariu*, Caracterul formaţiunii politice a lui Burebista, în Istoria românilor. Vol. I. Moştenirea timpurilor îndepărtate, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 640-650; *V. Hanga*, La formation de l'état dace, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istorie a dreptului, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 81-105; *V. Hanga*, Instituţii juridice la geto-daci, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 63-74; *L.P. Marcu*, Caracterul şi structura politico-juridică a statului dac centralizat şi independent, în R.R.D. nr. 7/1980; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 27-31; *I. Moţiu*, Dacia Provincia Augusti, Ed. Corint, Bucureşti, 2004, p. 41-70;
- **administraţia publică locală:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 13-15; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 29-30; *C.C. Petolescu*, Dacia şi Imperiul Roman, Ed. Teora, Bucureşti, 2000, p. 97-104;
- **instituţiile juridice:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 15-17; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 31-40; *V. Hanga*, Crestomaţie pentru studiul istoriei statului şi dreptului R.P.R., vol. I, Ed. de Stat pentru Literatură Economică şi Juridică, Bucureşti, 1955; *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc –

Dreptul cutumiar, Ed. Fundației „Chemarea", Iași, 1993, p. 15-21; *V. Hanga*, Instituții juridice la geto-daci, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., București, 1980, p. 74-83; *V. Hanga*, Juridical Institutions of the Dacians, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 168-183; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 27-38.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Capitolul II
# Dreptul în Dacia romană (106-275)

## Secțiunea 1. Organizarea de stat a provinciei Dacia

### §1. Statul dac după cucerirea romană

A doua campanie romană de cucerire a Daciei, desfășurată în anii 105-106 sub conducerea împăratului Traian, căderea Sarmizegetusei și moartea tragică a lui Decebal au marcat sfârșitul celor aproximativ două secole de existență a statului dac. Evoluția firească a culturii și civilizației dacice a fost întreruptă, o bună parte din teritoriul fostului stat dacic intrând în stăpânirea Romei.

Din punct de vedere politic, cucerirea a însemnat dispariția statului dac cu structurile și aparatul său propriu. Conform dreptului public roman, cei ce se opuneau cu armele armatelor romane nu mai aveau nicio șansă la conservarea organizării politice proprii. Pe de altă parte, pierderea nucleului statului dac și dispariția în luptă a elitelor conducătoare dacice i-au împiedicat pe dacii liberi să mai constituie, după cucerire, o structură politică de tip statal[1]. Din perspectiva evoluției organizării politice pe teritoriul României de astăzi, dispariția statului dac nu a însemnat, însă, și dispariția ideii de stat în spațiul carpato-danubian. Dimpotrivă, structurile statale destul de primitive ale dacilor au fost înlocuite cu o structură statală, cea romană, mult superioară ca organizare și funcționare, dispunând de aproximativ 6 secole de evoluție și experiență.

În momentul cuceririi Daciei, Roma se afla, din punctul de vedere al formei de guvernământ, în faza Principatului, epocă ce a debutat odată cu domnia lui Octavian Augustus. Sub aspect teritorial, Roma stăpânea un teritoriu imens ce se întindea din Anglia până în Orientul mijlociu și din Galia până în Egipt.

Imediat după cucerire, Dacia a intrat în procesul de integrare administrativă, economică și militară, așa cum prevedeau normele dreptului public

---

[1] *I. Ioniță*, Dacii liberi. Cadru general, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, op. cit., p. 403.

roman. Conform acestor norme, ea a fost organizată ca o provincie distinctă, cu organe administrative, militare şi fiscale proprii.

## §2. Organizarea administrativă a provinciei Dacia

### 1. Decupajul teritorial

Înainte de a vorbi despre organizarea administrativă a provinciei, trebuie să remarcăm că nu întreg teritoriul locuit de daci a intrat sub stăpânirea Romei şi, în acelaşi timp, doar o parte a statului dac al lui Decebal a intrat în componenţa noii provincii romane. O bună parte din acest teritoriu intrase, în urma primului război daco-roman, în componenţa provinciei Moesia Inferior şi a rămas ataşat acesteia de-a lungul întregii domnii a lui Traian. De asemenea, teritoriul din nordul Transilvaniei şi întreaga Moldovă au rămas în continuare locuite de daci liberi. Provincia Dacia a cuprins, în consecinţă, cea mai mare parte a Transilvaniei (cu excepţia colţului sud-estic – aproximativ judeţele Sibiu şi Braşov de astăzi), Banatul şi vestul Olteniei (aproximativ actualele judeţe Mehedinţi şi Gorj).

Atâta timp cât a trăit Traian, teritoriul mai sus amintit a reprezentat, din punct de vedere administrativ, o singură provincie. Cu totul altfel au stat lucrurile după moartea acestuia, ce a marcat debutul domniei lui Hadrian (anul 118). În contextul războaielor dificile duse împotriva roxolanilor, împăratul a fost nevoit să părăsească sudul Moldovei şi Muntenia şi să regândească organizarea administrativ-teritorială a Daciei. Aceasta a fost împărţită în trei provincii cu structuri militare şi administrative proprii. Prima a fost atestată, în anul 120, provincia *Dacia Superior*, ce cuprindea, se pare, cea mai mare parte a Daciei Traiane, cu excepţia părţii de nord-vest a acesteia. Existenţa unei Dacii superioare impunea şi existenţa uneia inferioare. Aceasta a fost atestată în 129 sub denumirea de *Dacia Inferior* şi cuprindea teritoriile nord-dunărene anexate în 101-102 Moesiei Inferior: estul Olteniei, sud-estul Transilvaniei, un colţ din nord-vestul Munteniei şi altul din sud-vestul acesteia. Denumirea lor de Inferior şi Superior le-a fost conferită după cum se aflau situate în amonte sau aval de cursul Dunării. În anii 123 şi 133, prin două diplome militare, este atestată o a treia provincie: *Dacia Porolissensis*, ce cuprindea teritoriul situat la nord de râurile Arieş şi Mureş.

Actuala organizare administrativ-militară nu a durat decât până în epoca împăratului Marcus Aurelius. În condiţiile repetatelor atacuri ale marcomanilor şi iazigilor din 168, Dacia a fost supusă unei noi reorganizări cu un pronunţat caracter militar. Cea mai importantă reformă a fost aşezarea celor trei Dacii sub o autoritate administrativă şi militară supremă, fără a-şi pierde totuşi identitatea. Se constată, în acelaşi timp, transformări în structura şi

denumirea provinciilor, cu excepția *Daciei Porolissensis*, care și-a păstrat atât denumirea, cât și vechea structură. Dacia Superior a fost transformată în *Dacia Apulensis* și încorpora Banatul și întreaga Transilvanie, inclusiv zona ei sud-estică. Dacia Inferior a devenit *Dacia Malvensis*, incluzând vestul Munteniei și întreaga Oltenie.

Această ultimă reorganizare a fost păstrată până la părăsirea Daciei de către armatele și administrația romană, în anul 275.

## 2. Regimul juridic

Conform dreptului public roman, provinciile romane se împărțeau în *imperiale* și *senatoriale*, în funcție de importanța lor economică și militară. Având în vedere poziția strategică (era situată la granița de nord-est a Imperiului) și importantele resurse economice, Dacia romană a fost, de-a lungul întregii sale existențe, provincie imperială. Acest statut a implicat situarea provinciei sub administrarea indirectă a împăratului (și nu a Senatului).

## 3. Organele centrale ale provinciei

### 3.1. Guvernatorul

În fruntea oricărei provincii se afla un **guvernator**. Guvernatorul Daciei, având în vedere statutul acesteia de provincie imperială, era reprezentantul (locțiitorul) împăratului în provincie, pe care o administra în numele acestuia. De aici și denumirea de *legatus Augusti propraetore* pe care o purtau, de regulă, persoanele aflate în fruntea Daciei romane. În același timp, este important de remarcat că rangul pe care îl deținеau guvernatorii unei provincii depindea direct, având în vedere și rolul lor de comandanți militari, de numărul legiunilor staționate aici. Astfel, în cazul în care în provincie erau staționate două sau mai multe legiuni, Guvernatorul trebuia să aibă rang consular, fost consul (*vir consularis*), iar în cazul în care era staționată o singură legiune, Guvernatorul avea rang pretorian, fost *praetor* (*vir praetorius*). În cazul în care provincia nu avea nicio legiune, ci doar trupe auxiliare, ea era guvernată de un *procurator Augusti* din ordinul ecvestru. De regulă, un *legatus Augusti propraetore* avea doar comanda supremă a legiunilor. În cazul existenței a cel puțin două legiuni într-o provincie, comanda efectivă a acestora era încredințată unor comandanți militari de rang pretorian, subordonați atât Guvernatorului, cât și împăratului.

Dacia traiană (106-118) a fost condusă de un *legatus Augusti propraetore* de ordin senatorial și de rang consular, având în vedere că, în această perioadă, în Dacia au fost staționate nu mai puțin de trei legiuni: XIII Gemina, IV Flavia și I Adiutrix. Sediul Guvernatorului se afla la Apulum.

După reorganizarea administrativă a lui Hadrian, fiecare din cele trei Dacii a primit o conducere proprie, independentă una de cealaltă. În fruntea Daciei Superior se afla un *legatus Augusti propraetore*, de rang pretorian de această dată, deoarece aici (la Apulum) mai era cantonată o singură legiune: a XIII-a Gemina. Prezența ei și, legat de ea, rangul Guvernatorului se explicau prin importanța strategică, economică, culturală și religioasă a respectivei provincii. În fruntea Daciei Inferior, cu capitala la Romula, se afla doar un *procurator Augusti*, numit și *procurator presidial* (*praeses*), în condițiile în care în regiune nu era cantonată nicio legiune, ci doar diverse trupe auxiliare. În ciuda rangului inferior, șeful Daciei Inferior era un Guvernator cu drepturi depline, bucurându-se de toate atribuțiile administrative, judecătorești, financiare și militare. Aceeași situație exista și în Dacia Porolissensis, lipsită, ca și Dacia Inferior, de legiuni. Cu capitala la Napoca, provincia era condusă de un *procurator presidial*, de ordin ecvestru, ce cumula și el toate drepturile și atribuțiile unui Guvernator plin.

Lucrurile se schimbă fundamental după reforma lui Marcus Aurelius, când conducerea administrativă și militară supremă a celor trei Dacii este încredințată unui singur Guvernator cu sediul la Apulum. Acesta purta titlul de *legatus Augusti propraetore trium Daciarum* și pe cel de „consular al celor trei Dacii" – *Consularis trium Daciarum* –, având rang consular, în condițiile în care în Dacia este mutată legiunea a V-a Macedonica. În această calitate, Guvernatorul general avea în subordine pe cei doi comandanți ai legiunilor, precum și pe comandantul trupelor auxiliare din Dacia de sud, unde nu staționa nicio legiune. În consecință, toate efectivele militare ale celor trei Dacii formau o singură armată consulară pusă sub comanda supremă a Guvernatorului general[1]. Dincolo de aspectele militare ce ne conduc la ideea existenței unei singure provincii, celelalte două provincii dacice (Malvensis și Porolissensis) și-au păstrat identitatea administrativă și fiscală, fiind conduse în continuare de *procuratori Augusti*, așezați totuși sub autoritatea civilă a legatului Augusti. Perpetuarea existenței a trei provincii dacice distincte e marcată și de titulatura guvernatorului general ce face referire la trei Dacii (*tres Daciae*), și nu la una singură[2].

[1] *Idem*, p. 51.

[2] Există și opinia conform căreia era vorba de o singură provincie Dacia, împărțită, din considerente administrative, în trei subdiviziuni. A se vedea *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 40; *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 84; *E. Cernea, E. Molcuț*, op. cit., p. 19.

În epoca împăratului Gallienus, în provinciile imperiale, *legati Augusti* au fost înlocuiți la comanda legiunilor cu prefecți din ordinul ecvestru. Măsura s-a aplicat și în Dacia.

În ceea ce privește atribuțiile, guvernatorii aveau o competență (*potestas* și *imperium*) largă în materie legislativă, administrativă, judecătorească (*iurisdictio*), fiscală și militară, toate acestea trebuind să contribuie, după cum arăta Ulpian (D, 1, 18, 13), la asigurarea păcii și liniștii în provincie[1]. După împărat, guvernatorul avea „cea mai mare competență (*imperium maius*)" asupra tuturor locuitorilor din provincie (D, 1, 18, 4). În conformitate cu statutul lor de magistrați, ei aveau și *ius edicendi* – dreptul de a emite edicte. La început ele erau date în forma edictului provincial, iar mai apoi, în conformitate cu edictul tip al lui Salvius Iulianus[2].

### 3.2. Adunarea provincială

Cunoscută sub denumirea de *Concilium provinciae Daciarum trium*, adunarea se pare că a luat naștere încă din epoca lui Marcus Aurelius, dar există dovezi sigure de existență doar pentru epoca lui Alexandru Severus.

În componența ei intrau reprezentanți ai orașelor și se aduna o dată pe an la Sarmizegetusa sub președinția preotului cultului oficial din provincie. Atribuțiile ei în materie de administrație și justiție erau aproape inexistente, referindu-se la discutarea intereselor de ordin general ale orașelor din provincie și susținerea lor în fața împăratului[3]. Principala ei menire era aceea de a întreține cultul împăratului, creat în scopul asigurării unității imensului teritoriu roman. De aici și rolul important al preotului acestui cult, denumit „cel ce poartă coroana celor trei Dacii" (*coronatus Daciarum trium*).

### 3.3. Administrația financiară

Administrația financiară a provinciei era încredințată, sub Traian, unui **procurator financiar** (*procurator Augusti*) de ordin ecvestru dependent de împărat și nesubordonat, pe linie administrativă, guvernatorului[4]. După reorganizarea administrativ-teritorială, fiecare Dacie își avea propriul procurator financiar de rang centenar (trebuiau să întrunească un cens de 100.000 de sesterți). Principala lor atribuție era de a strânge taxele și impozitele locale menite să asigure fondurile necesare numeroaselor lucrări publice în

---

[1] A se vedea *M.V. Jakotă*, Dreptul roman, vol. I, Ed. Fundației „Chemarea", Iași, 1993, p. 16.

[2] *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat, op. cit., p. 85.

[3] *E. Cernea, E. Molcuț*, op. cit., p. 19.

[4] *D. Protase, M. Bărbulescu, V. Hanga*, Dacia romană, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, op. cit., p. 45.

municipii şi colonii, întreţinerii diverselor corpuri de armată existente în Dacia, aprovizionării capitalei şi nevoilor cultului. În materie de impozite se plătea *impozitul funciar* (*stipendium, jugatio, tributum soli, capitatis terrena*) şi *impozitul personal* (*capitaţia*), plătit, primul, de toţi deţinătorii de proprietăţi provinciale[1] şi, al doilea, de toţi locuitorii provinciei. Cuantumul lor era stabilit în baza unui recensământ şi a unor evaluări a averilor mobiliare şi imobiliare realizate din 5 în 5 ani. Alături de aceste impozite directe, existau o serie de impozite indirecte: pe moşteniri (*vicessima hereditatum*), pe eliberările de sclavi (*vicessima manumissionum sive libertatis*) şi pe vânzările de sclavi (*quinta et vicessima venalium mancipiorum*).

Un ***procurator Ilyrici per Moesiam Inferiorem et Dacias tres*** de ordin ecvestru avea, de la sfârşitul secolului al II-lea, în atribuţii administrarea vămilor, iar un ***procurator aurariarum***, tot de ordin ecvestru, administra minele de aur din munţii Apuseni.

## 4. Organizarea militară

Sistemul defensiv al Daciei romane era format din armata propriu-zisă şi un sistem complex de castre menite să apere limesul extrem de vulnerabil din nord-estul Imperiului.

Armata romană era formată din legiuni, nucleul, şi o serie de trupe auxiliare, structură ce s-a regăsit şi în Dacia de-a lungul întregii epoci de stăpânire romană. În această perioadă, o singură legiune a fost permanent staţionată în provincie: *XIII Gemina*, încartiruită în castrul de la Apulum. După 167/168 a mai fost adusă legiunea *V Macedonica* şi încartiruită la Potaissa. Pe lângă cele două legiuni au fost staţionate detaşamente din alte legiuni: I Italia, IV Flavia, VII Claudia, XI Claudia, X Gemina şi Primigenis.

În fruntea fiecărei legiuni se afla un *legatus legionis*, iar, după împăratul Gallienus, un *praefectus legionis*. Legaţii erau numiţi dintre membrii ordinului senatorial, iar *praefecţii* dintre militarii de profesie.

Pe lângă legiuni, au staţionat în provincie şi trupe auxiliare, aşa-numitele *auxilia*. Acestea au fost recrutate dintre peregrinii daci şi chiar dintre cetăţeni. Erau structurate în unităţi regulate: *alae* (de cavalerie) şi *cohortes* (de infanterie), precum şi neregulate: *nationes* şi *numeri*.

[1] Erau exceptaţi cei a căror proprietate funciară se bucura de *ius italicum*, precum şi veteranii de război ce beneficiau, din vremea lui Augustus, de *imunitas omnium rerum*.

## 5. Administrația publică locală

Imediat după cucerire a avut loc procesul de măsurare (cadastrare), parcelare, distribuire și organizare administrativă a teritoriului Daciei romane, specific tuturor provinciilor.

Conform dreptului public roman, întreg teritoriul Daciei a devenit proprietate a statului roman (*ager publicus*), fiind pus, având în vedere calitatea de provincie imperială, la dispoziția împăratului. O bună parte a acestui teritoriu (*praedia stipendiaria*) a fost acordat veteranilor și coloniștilor (cetățeni, latini sau peregrini), iar o alta a rămas în proprietatea populației autohtone dacice. Coloniștilor nu li s-a constituit o proprietate quiritară (*dominium ex iure Quiritium*), ci doar una provincială, lipsită de dreptul de dispoziție și dotată doar cu posesia și folosința. Teritorii întinse, cuprinzând mine de aur și fier, pășuni și păduri, au intrat în proprietatea împăratului, fiind exploatate de funcționari imperiali sau date în arendă unor membri ai aristocrației locale.

Toți acești coloniști, aduși aici din întreaga lume romană, au trăit și au conviețuit cu populația autohtonă în cadrul a o serie de așezări civile și militare, dintre care o serie existau dinaintea cuceririi, iar altele au fost ridicate sub stăpânirea romană. În general, în urma creșterii demografice impresionante și a integrării Daciei în sistemul economic roman, se constată, pe de o parte, o înmulțire considerabilă a așezărilor umane și, în același timp, o urbanizare treptată a vieții, ca dovadă a transformărilor în planul ocupațiilor economice. În consecință, putem vorbi pentru această perioadă despre două tipuri de așezări umane cu caracter civil, constituind tot atâtea tipuri de unități administrativ-teritoriale în cadrul provinciei Dacia: *orașele* și *așezările rurale*.

### 5.1. Orașele

Pentru prima dată în istoria economică și administrativă a acestor teritorii întâlnim așezări urbane, în adevăratul sens al cuvântului, doar după cucerirea romană. Având în vedere viața economică, socială, politică, culturală și religioasă ce se desfășura în cadrul lor, orașele au constituit cel mai important tip de așezare umană în provincie și au jucat un rol primordial ca peste tot în cadrul Imperiului. În Dacia ele au reprezentat puternice focare de romanizare, de cultură și civilizație, fiind, în general, modele de viață specifice lumii romane. Avântul urbanizării în Dacia nu era întâmplător, având în vedere faptul că el a avut loc în epoca de maximă dezvoltare a urbanizării în Imperiu, sub dinastia Antoninilor.

Ca peste tot în Imperiu, orașele Daciei romane erau organizate după modelul Romei. Aulus Gellius, în secolul al II-lea, caracteriza orașele din provinciile latine ale Imperiului ca fiind mici imagini și imitații ale Romei,

ale poporului roman (*effigies parvae simulacraque populi Romani*), fapt confirmat şi de descoperirile arheologice.

Cu excepţia Romulei, toate oraşele Daciei romane purtau nume dacice, preluate cu mici modificări fonetice de la aşezările autohtone desfiinţate în timpul celor două războaie. Acest lucru nu a însemnat însă şi o continuitate de habitat între aşezările dacice şi cele daco-romane. Dimpotrivă, spre deosebire de alte provincii, în Dacia niciun oraş roman nu s-a dezvoltat dintr-o aşezare autohtonă. Toate oraşele au fost construite în apropierea fostelor aşezări dacice, de regulă pe amplasamente noi, având ori caracter civil, ori fiind direct dependente de taberele militare. Cu excepţia Ulpiei Traiana Sarmizegetusa, toate celelalte oraşe au apărut şi s-au dezvoltat pe lângă castrele romane aparţinând legiunilor sau trupelor auxiliare, în strânsă legătură cu prezenţa şi activitatea unităţilor militare.

În funcţie de importanţa lor economică, politică, administrativă şi culturală, oraşele Daciei romane se împărţeau în *Colonii* şi *Municipii*. În principiu, până în secolul al III-lea d.Hr. a existat o diferenţă între cele două tipuri de aşezări urbane, ca mai apoi aceasta să dispară în favoarea unui termen generic „municipiu" care să desemneze orice oraş roman. În Dacia, diferenţa dintre ele era ilustrată de faptul că, pentru a deveni colonie, o aşezare urbană trebuia să fie declarată mai întâi municipiu.

În sens strict, coloniile se bucurau de toate drepturile poporului roman şi aveau o situaţie mai bună decât a municipiilor. De regulă, erau locuite de foştii ostaşi care se stabileau în provincii. Locuitorii lor aveau, în marea lor majoritate, cetăţenia romană, dar existau şi latini, cu un statut juridic intermediar între cetăţean şi peregrin. Prima colonie apărută (109-110) a fost şi primul oraş roman din Dacia, singurul fundat prin colonizare efectivă cu veterani: *colonia Ulpia Traiana Augusta Dacica Sarmizegetusa*. I-au urmat Napoca, Romula, Apulum şi Potaissa. Municipiile proveneau din rândul oraşelor ce dobândiseră drepturi în schimbul îndeplinirii anumitor sarcini impuse ca urmare a integrării lor în viaţa politică a statului cuceritor[1]. La fel ca şi coloniile, erau locuite de cetăţeni romani (*municipia civium Romanorum*) sau de persoane cu statut juridic de latin (*municipia Latina*). În rândul acestora s-au înscris Ampelum, Drobeta, Dierna, Porolissum şi Tibiscum.

În conformitate cu legile municipale romane, oraşele Daciei se bucurau de o largă autonomie[2], dispunând de o conducere proprie însărcinată cu rezolvarea problemelor de ordin local. În Dacia, ca şi în celelalte provincii,

---

[1] *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat, op. cit., p. 86.

[2] Autonomia putea merge chiar şi până la conservarea unor trăsături organizatorice anterioare cuceririi romane. A se vedea *E. Deniaux*, Rome, de la Cité-Etat à l'Empire. Institutions et vie politique, Hachette, Paris, 2001, p. 217-218.

sistemul urban de administrare imita, la o scară redusă, modelul Romei. La viața publică și la exercitarea concretă a sarcinilor administrative participau doar cetățenii romani care îndeplineau anumite condiții de avere și poziție socială.

Forul suprem de conducere în cadrul orașelor era **sfatul orășenesc**, cunoscut fie sub denumirea de *ordo decurionum*, fie sub cea simplă de *ordo*. Imagine a Senatului roman, *ordo* era un organ colegial alcătuit din *decurioni*. Aceștia erau aleși, în limita locurilor vacante, de către magistrații municipali superiori dintre persoanele ce exercitaseră anterior o magistratură în oraș. De asemenea, trebuiau îndeplinite condiții ținând de statutul juridic (ingenui), vârstă (minimum 25 ani) și avere (un cens de minimum 100000 sesterți). *Ordo* avea atribuții preponderent administrative: se ocupa de încasarea contribuțiilor impuse de autoritățile imperiale orașului și de perceperea la timp a impozitelor ordinare, supraveghea îndeplinirea lucrărilor edilitare, stabilea prestațiile ce urmau a fi făcute de cetățeni, controla gestiunea financiară a orașului etc. Acestora li se alăturau atribuții în materie religioasă – reglementarea zilelor de sărbătoare –, diplomatică – trimiterea de soli – și militară. Hotărârile sale (*decreta decurionum*) erau obligatorii pentru toți magistrații orășenești.

Magistrații erau aleși pe timp de un an în baza unor condiții de vârstă, avere și origine socială. Magistrații erau de două categorii – superiori și inferiori –, iar ierarhizarea lor reflecta acel *cursus honorum* existent la Roma. Din categoria magistraților superiori făceau parte, în colonii, *duumvirii* și, în municipii, *quatuorvirii*. În materie administrativă, aceștia prezidau alegerile municipale, organizau jocuri și serbări, adjudecau lucrările publice, arendau proprietățile comunale și aveau o serie de sarcini în gestiunea financiară a orașului. Tot în competența lor intrau executarea garanțiilor și vânzarea lucrurilor pe care debitorii fiscului, deveniți insolvabili, le constituiseră acestuia prin gaj. Exercitau, de asemenea, atribuții judecătorești în oraș.

La intervale de 5 ani se alegeau *duumviri quinquennales*, magistrați ce aveau ca sarcină întocmirea censului și a listei decurionilor.

Printre magistrații inferiori se numărau, la loc de frunte, *aedilii*. Aceștia aveau în sarcina lor întreținerea în bună stare a drumurilor și canalelor, arendarea băilor publice, supravegherea înhumării celor morți în afara orașului, organizarea de jocuri publice pentru cetățeni, exercitarea poliției piețelor. Pe treapta de jos a ierarhiei se găseau *questorii*, care îndeplineau funcția de casieri comunali.

Magistrații erau ajutați în sarcinile lor de o serie de slujbași: lictori, aprozi, scribi, arhivari, crainici etc.

Pe lângă magistrați, un rol important în viața orașelor Daciei romane îl jucau *preoții*. În fruntea lor, ca importanță, se afla asociația Augustalilor ce se

ocupa cu întreținerea cultului împăratului și al Romei, condusă de *magistri augustales*. Pe lângă acesta, funcționau colegiile diverșilor categorii de preoți – *pontifices*, *flamines*, *augures*, *haruspices*, *sacerdotes* – slujitori ai diverselor zeități romane.

### 5.2. Unitățile teritoriale ale orașelor

Multe orașe aveau o serie de teritorii dependente din punct de vedere administrativ de ele. Se cunosc cu acest statut *forurile* (*fora*) și *conciliabulele* (*conciliabula*), ca un fel de târguri dotate cu magistrați proprii, aleși de locuitori. Cele mai importante unități se pare că erau *ținuturile* (*territoria*). Unele dintre acestea se bucurau de o oarecare autonomie, având un sfat (*ordo curialium*) format din delegați ai satelor din ținut. În fruntea sfatului se găsea un conducător ales pe o perioadă de cinci ani ce putea fi, în același timp, conducătorul unuia din satele din ținut. Un astfel de ținut era Sucidava, iar alte sunt atestate în Moldova și Dobrogea.

### 5.3. Așezările rurale

Marea majoritate a locuitorilor provinciei, o bună parte din veterani și coloniști și marea parte a populației autohtone, dacice, locuiau în afara orașelor, în așezări de tip rural. Satele întemeiate prin colonizare se numeau, după tipicul roman, *pagi* și *vici*, dar există dovezi că termenul de *vicus* se generalizase și pentru așezările dacilor.

*Pagi* erau așezări rurale așezate adesea pe teritoriile unor orașe-colonii. În scripte sunt atestate două asemenea *pagus*: pagus Miciensis (Micia – Vețel), dezvoltat în legătură cu puternicul castru roman aflat pe Mureș, și pagus Aquensis (Aquae – Călanu mic).

*Vici* reprezentau localități rurale mai mari sau mai mici locuite de coloniști cetățeni romani sau peregrini, veterani și autohtoni.

Din puținele date existente și în urma analogiilor făcute cu alte provincii, se pare că, în ceea ce privește administrarea acestor așezări rurale, nu se aplica principiul colegialității și eligibilității, ci, în general, se recurgea la sistemul numirii unei singure persoane (*princeps*)[1] însărcinate cu administrarea satului și a acelui *territorium* în fruntea căruia se afla. În urma unor analogii cu Scytia, se pare că acest princeps avea în Dacia o situație juridică aparte, el fiind conducătorul unui *locus*, adică al unei așezări rurale autonome, cu un teritoriu întins, de care depindeau administrativ mai multe *vicus*[2].

---

[1] Există și opinia, mai veche, că acești conducători ai satelor erau ajutați în administrație de un Consiliu sătesc (*ordo*). A se vedea *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat, op. cit., p. 89.

[2] *D. Protase*, op. cit., p. 71.

În cazul acelor *pagi* şi *vici* aflate pe teritoriul unor oraşe, administraţia se făcea de către organele şi serviciile oraşului respectiv, magistraţii lor nefăcând altceva decât să execute instrucţiunile venite din oraş.

O situaţie aparte o aveau aşezările rurale, *vici militares* şi *canabe* dezvoltate lângă castrele romane. În general, ele erau formate din veterani, bancheri, negustori, membrii ai familiilor soldaţilor ce însoţiseră trupele. Acestea se aflau sub autoritatea nemijlocită a comandantului unităţii militare şi depindeau, din toate punctele de vedere, de castru.

## Secţiunea a 2-a. Dreptul aplicat în Dacia romană

Încorporarea Daciei romane în cadrul statului roman nu a însemnat, aşa cum ar fi fost de aşteptat, eliminarea completă a incidenţei dreptului dacic, dar nici o aplicare automată şi necondiţionată a dreptului cuceritorului asupra teritoriului cucerit. Mecanismele aplicării dreptului roman erau mult mai complicate, depinzând de un principiu larg recunoscut în lumea juridică a Antichităţii mediteraneene: **principiul statutului personal**. Conform acestui principiu (care se contrapune principiului teritorialităţii dreptului), *nu contează unde te afli pentru a ţi se aplica o anume normă juridică, ci contează cine eşti*. Plecând de aici, dreptul roman s-a eterogenizat, dând naştere mai multor grupe de norme juridice aplicate în funcţie de subiectul de drept vizat. Astfel au apărut, în funcţie de elementul cetăţeniei (*ius civitatis*), statute juridice aparte pentru diverse categorii de persoane libere recunoscute: cetăţenii, latinii şi peregrinii. În consecinţă, determinarea tipului de drept roman aplicabil în Dacia romană este strâns legată de prezenţa celor trei tipuri de statut juridic.

Cetăţenilor romani aflaţi în Dacia romană li se aplica acea grupă de norme juridice cunoscută sub denumirea de **drept civil** sau **drept quiritar**. Era vorba despre vechiul drept roman aplicat doar raporturilor dintre cetăţenii romani, cu excluderea latinilor şi a peregrinilor. În secolele II-III d.Hr., dreptul civil se aplica într-o formulă mai pragmatică, suplă, purtând denumirea de **drept pretorian**. Acesta era acea parte a dreptului creat de către magistraţii romani (*ius honorarium*), în special de pretorii urbani, în scopul de a ajuta, suplini şi completa vechiul şi rigidul drept civil. În baza dreptului civil, cetăţenii romani se bucurau de plenitudinea drepturilor politice şi civile: aveau *ius suffragii* (dreptul de a vota), *ius honorum* (dreptul de a candida la o magistratură în colonii), *ius militiae* (dreptul de a face parte din legiuni), *ius commercium* (dreptul de a încheia acte juridice după dreptul civil roman), *ius connubii* (dreptul de a încheia o căsătorie legitimă), dreptul la nume etc. În

materie civilă, cetățenii romani din provincii nu se bucurau de un drept de proprietate imobiliară quiritară (*dominium ex iure quiritium*), fiind obligați să plătească un impozit funciar. În cazul în care teritoriul orașului provincial unde locuiau respectivii cetățeni primise *ius Italicum*, el era asimilat solului roman, iar proprietatea imobiliară era degrevată de impozit.

Alături de cetățeni romani, în Dacia romană se întâlnesc și latini coloniari. Locuitori ai așezărilor urbane din provincie, aceștia se bucurau de un statut juridic (*ius latii*) intermediar între cel de cetățean și cel de peregrin. Lor li se recunoștea *ius commercium*, însă nu aveau *ius connubii* decât în cazuri excepționale. În anumite condiții, ei puteau accede la cetățenia romană.

Marea masă a populației autohtone dacice, precum și persoanele ce nu dețineau statutele juridice superioare, au primit statutul juridic de peregrin. Dreptul roman făcea distincție între două tipuri de peregrini: obișnuiți (*alicuius civitatis*) și dediticii. Primii erau locuitorii acelor teritorii cucerite de romani care nu opuseseră rezistență și cărora li se permitea să-și conserve organizarea politico-juridică după anexare. Ceilalți erau locuitorii acelor teritorii care opuseseră rezistență armată cuceririi și ale căror cetăți fuseseră desființate politic și administrativ. Având în vedere modul în care a fost cucerită Dacia, suntem îndreptățiți să credem că pe teritoriul acestei provincii romane se regăseau ambele categorii de peregrini. Statutul juridic al peregrinilor obișnuiți era mult superior față de cel al peregrinilor dediticii. Ei aveau dreptul să aplice propriul drept în relațiile interne și aveau acces, în raporturile lor comerciale cu cetățenii romani și latinii, la acea grupă de norme juridice maleabilă și lipsită de formalisme creată de magistrații romani și numită **dreptul ginților**. În schimb, peregrinii dediticii nu își puteau aplica propriul drept decât în limitele recunoscute de romani, având acces, în principal, la normele dreptului ginților. Ei se bucurau de o libertate precară, nu puteau dobândi cetățenia și nu se puteau apropia de Roma la mai puțin de 100 de mile.

Edictul lui Caracalla din 212, prin care se acorda cetățenia romană tuturor locuitorilor Imperiului, a diminuat, dar nu a eliminat diferențele de statut juridic din provincia Dacia. Din cauza deteriorării papirusului ce conține edictul, nu este clar dacă acesta i-a avut în vedere sau i-a exclus pe peregrinii dediticii de la efectele sale. O interpretare tradițională îi exclude pe aceștia (sau cel puțin pe cei din așezările rurale) de la acordarea cetățeniei[1]. Altele, mai recente, susțin că edictul i-a avut în vedere și pe peregrinii dediticii, iar excluderea ar avea în vedere păstrarea dreptului cutumiar propriu[2]. Cert este

[1] A se vedea *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, op. cit., p. 22.

[2] A se vedea *Al. Madgearu*, Observații asupra condiției juridice a autohtonilor în Dacia romană, în R.I. nr. 4/1990, p. 354-355.

că peregrinii sunt atestați în izvoarele romane și după edict, iar, până la Iustinian, dreptul roman a cunoscut prezența liberților latini iuniani și a celor peregrini dediticii.

Alături de statutul juridic al persoanelor libere, se întâlnea în Dacia romană statutul juridic al sclavilor. Acestora li se aplica dreptul roman sau cutumele locale, după cum stăpânul lor era cetățean roman sau peregrin.

Dreptul roman, sub toate formele sale, a fost consacrat în Dacia prin intermediul izvoarelor formale ale epocii principatului: edictul guvernatorului și constituțiile imperiale. În lipsa unor date precise, prezența unui edict provincial în Dacia romană nu poate fi decât dedusă din prevederile generale ale dreptului public roman ce vizau organizarea provinciilor. În baza puterii de care se bucurau (*potestas*), guvernatorii de provincie emiteau, la intrarea în funcție, un edict (*edictum provinciale*) prin care statuau normele de drept roman (civil și al ginților) și autohton ce urmau a se aplica în provincia respectivă. Se pare că în epoca apariției edictului codificat al lui Salvius Iulianus s-a realizat și o redactare oficială uniformă a edictului provincial cu inserarea unor clauze variabile de la o provincie la alta[1]. Acest fapt a condus, ca și în cazul pretorilor, la o diminuare a activității creatoare a guvernatorilor. Pe măsură ce autoritatea împăratului a crescut, constituțiile imperiale (mandate și edicte imperiale) s-au impus în fruntea izvoarelor formale ale dreptului roman.

Prezența dreptului roman scris alături de dreptul dac cutumiar a dat naștere în Dacia romană unui **sistem de drept dualist**. Deși sfera de aplicare a fiecărei grupe de norme juridice era clar limitată de dreptul roman, prezența dreptului roman clasic, superior ca elaborare, tehnică și soluții dreptului dac rudimentar, nu a putut să nu dea naștere unui fenomen de aculturație juridică[2]. Preluarea de către daci a instituțiilor dreptului civil roman pe care nu erau obligați și nu puteau, de altfel, să le aplice nu s-a încadrat în tiparele unui transplant juridic total. Preluarea normelor dreptului civil și al ginților s-a făcut prin prelucrare și adaptare la nevoile locale (vulgarizare) și prin îmbinarea sa cu normele juridice dacice. Acest fenomen este scos cu prisosință în evidență de cele 14 tăblițe cerate inteligibile datând din jurul anului 167 d.Hr. descoperite între anii 1786 și 1855 la Roșia Montană. Ele atestă apariția unei **sinteze juridice daco-romane** ce va sta, mai târziu, la formarea vechiului drept cutumiar românesc[3].

---

[1] A se vedea *E. Cuq*, Manuel des Institutions juridiques des romains, Paris, 1928, p. 22, nota 4.

[2] A se vedea *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, op. cit., p. 28.

[3] *Idem*, p. 27-29; *E. Cernea, E. Molcuț*, op. cit., p. 30-31; *M.V. Jakotă*, op. cit., p. 28-31.

## Secțiunea a 3-a. Principalele instituții juridice

### §1. Căsătoria şi familia

Normele juridice care reglementau **căsătoria** şi **familia** erau distincte, în funcție de statutul juridic al persoanei. Deoarece numai cetățenii romani aveau *ius connubii*, doar căsătoriile încheiate între aceştia erau considerate legitime de către dreptul roman. Dreptul roman considera legitimă o căsătorie între un cetățean roman şi o latină sau peregrină dacă aceasta primea, în mod excepțional, *ius connubii*. Diversele diplome militare din Dacia acordau, astfel, soldaților necetățeni, odată cu cetățenia, dreptul de a încheia o căsătorie legitimă cu peregrinele sau latinele din provincie. Ca urmare, între şeful familiei (*pater familias*) şi copilul rezultat din această căsătorie se stabilea o legătură de putere (*patria potestas*) reglementată de normele dreptului roman[1].

În cazul uniunii între un cetățean roman şi un necetățean nu putea fi vorba despre o căsătorie legitimă, iar copilul rezultat urma statutul juridic al mamei din momentul naşterii. Astfel, în cazul uniunii dintre un cetățean roman şi o peregrină dacă, se acorda copilului statutul juridic de peregrin. O lege Minicia impunea însă copilului, în cazul uniunii dintre o mamă cetățean şi un tată peregrin, statutul inferior al tatălui, probabil în scopul de a limita numărul cetățenilor existenți.

Peregrinilor obişnuiți li se aplicau în materie legea lor națională (*secundum leges moresque peregrinorum*), iar peregrinilor dediticii normele lui *ius gentium*.

Alte instituții legate de familie – tutela, curatela, adopția etc. – urmau şi ele regimul juridic dual aplicat în Dacia romană. Dreptul roman în materie cunoştea însă anumite particularități provinciale cu caracter mai ales procedural. În ceea ce priveşte dreptul geto-dac aplicat peregrinilor, se pare că acesta a cunoscut şi el instituția înfrățirii, larg răspândită în provinciile orientale ale Romei.

### §2. Dreptul de proprietate

În Dacia romană, proprietatea era de trei feluri: provincială, quiritară şi peregrină.

Faptul că pământul Daciei era considerat proprietate a împăratului (*praedia tributaria*) consacra doar o **proprietate provincială** pe seama

[1] A se vedea *V. Hanga*, Dreptul roman în Dacia, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, op. cit., p. 219.

cetățenilor romani. Peregrinii puteau deține și ei o astfel de proprietate, în condițiile în care li se acorda *ius commercium*. Spre deosebire de proprietatea quiritară ce asigura titularului ei toate cele trei elemente ale proprietății romane „absolute" – folosința, culegerea fructelor și dispoziția –, proprietatea provincială era incompletă, rezervând doar posesia sau uzufructul (*possessio vel usufructus*). Cu toate acestea, în fapt, proprietarii provinciali se manifestau asemenea unor proprietari quiritari. Ei puteau să dispună asupra pământului atât prin acte între vii – prin intermediul tradițiunii –, cât și prin acte pentru cauză de moarte. De asemenea, proprietatea provincială era ocrotită printr-o acțiune reală specială construită după modelul acțiunii în revendicare ce ocrotea proprietatea quiritară.

**Proprietatea quiritară** (*dominium ex iure quiritium*) exista în provincie doar în condițiile în care un anume teritoriu dobândea *ius italicum*, iar titularii ei erau absolviți de plata impozitului funciar.

În condițiile în care nu dețineau *ius commercium*, peregrinii se bucurau de o **proprietate peregrină**. Considerată un *dominium* ce ținea de dreptul ginților, proprietatea peregrinilor era dobândită, de regulă, prin ocupațiune și tradițiune. Ocrotirea proprietății peregrinului posesor, în cazul în care fusese dobândită de la un fals proprietar, s-a realizat prin intermediul prescripției de lungă durată (*presciptio longi temporis*) creată la sfârșitul secolului al II-lea. Aceasta permitea celui care posedase neîntrerupt timp de 10 ani între prezenți și 20 de ani între absenți să respingă acțiunea adevăratului proprietar. În cazul în care peregrinul nu mai era posesor, dreptul său de proprietate era ocrotit printr-o acțiune în revendicare acordată de magistrați cu ficțiunea că peregrinul este cetățean roman.

## §3. Succesiunile

Succesiunile au fost reglementate de dreptul roman – pentru cetățeni – și de cutumele dacice – pentru peregrinii daci. Deși regulile succesiunii testamentare romane nu acordau peregrinilor dreptul de a fi instituiți ca moștenitori (*factio testamenti pasiva*), soldații romani puteau, în mod excepțional, să-și instituie ca moștenitori peregrini sau latini (Gaius, II, 110). Dreptul succesoral dac reglementa, se pare, un testament oral asemănător cu testamentul cu „limbă de moarte" existent în dreptul românesc medieval.

## §4. Obligațiile și contractele

Acestea ilustrează cel mai bine modul aparte în care cele două sisteme juridice aplicate în Dacia romană au evoluat și interacționat. Un prețios

material documentar în acest sens îl reprezintă o parte din celebrele tăblițe cerate descoperite la Roșia Montană. Printre ele se regăsesc patru contracte de vânzare-cumpărare având ca obiect sclavi și imobile, trei contracte de închiriere a forței de muncă, două contracte de împrumut, un contract de societate, unul de depozit și o tăbliță redactată în greacă privind plata daunelor pentru neplata la scadență a unui împrumut. Din cercetarea acestor tăblițe rezultă o serie de aspecte:

a) simplificarea și vulgarizarea dreptului roman clasic: pentru contractarea împrumutului generator de dobândă se folosește o stipulație unică, deși dreptul clasic impunea două stipulații distincte – una pentru împrumut și una pentru dobândă; asumarea riscului de forță majoră de către muncitor în cazul contractului de închiriere, și nu de către patron, așa cum prevedea dreptul clasic;

b) preluarea de către peregrini a unor instituții juridice ale dreptului roman, ca cea a mancipațiunii, care nu era aplicabilă decât cetățenilor romani în cazul vânzării-cumpărării. Acest fapt a avut drept urmare o complicare a dreptului contractual: obligația de garantare împotriva evicțiunii și a viciilor ascunse rezulta dintr-o stipulație aparte, și nu direct din contractul consensual, așa cum se întâmpla în dreptul roman;

c) preluarea unor reglementări ale dreptului autohton: acceptarea ca o femeie să fie parte a unui contract; sau ale dreptului grec: încheierea unui contract de împrumut direct producător de dobândă[1].

## §5. Dreptul penal

Dreptul penal se aplica cetățenilor romani în baza normelor dreptului roman, iar peregrinilor în baza dreptului autohton. Dincolo de confuzia între delictele penale și cele civile specifică Antichității, se pot delimita câteva fapte pedepsite în interes public: înalta trădare, delapidarea, luarea de mită. Guvernatorul provinciei avea dreptul de a condamna la moarte (*ius gladii*) pe locuitorii provinciei în cazul unor delicte grave, cu excepția șefilor locali care erau condamnați doar de împărat. În cazul pedepselor capitale, cetățenii romani puteau face apel la Roma.

## §6. Procedura de judecată

Procedura de judecată aplicată litigiilor dintre cetățeni era cea formulară. Guvernatorul organiza procesul și-l trimitea spre judecare unui judecător unic

[1] A se vedea *E. Cernea, E. Molcuț*, op. cit., p. 27-31; *M.V. Jakotă*, op. cit., p. 31 și urm.

sau unor judecători multipli. Treptat, însă, guvernatorul a preluat pe seama sa judecata şi darea unei sentinţe. Litigiile dintre cetăţeni şi peregrini erau judecate de guvernator după normele dreptului roman, cu ficţiunea că peregrinul în cauză era cetăţean. Litigiile dintre peregrini urmau a fi soluţionate conform dreptului autohton.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **administraţia publică centrală:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 18-20; *V. Gionea*, Organizarea teritorială în Dacia Traiană şi normele de drept public care se aplicau, în Studii de drept constituţional şi istoria dreptului, vol. I, Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1993, p. 65-78; *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat în Dacia romană, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 85; 90-94; *D. Protase*, Dacia romană – organizarea administrativă, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 51-56;
- **administraţia publică locală:** *N. Branga*, Urbanismul Daciei romane, Ed. Facla, Timişoara, 1980; *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 20-23; *V. Gionea*, Organizarea teritorială în Dacia Traiană şi normele de drept public care se aplicau, în Studii de drept constituţional şi istoria dreptului, vol. I, Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1993, p. 65-74; *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat în Dacia romană, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 85-89; *I. Moţiu*, Dacia Provincia Augusti, Ed. Corint, Bucureşti, 2004, p. 139-186; *C.C. Petolescu*, Dacia şi Imperiul Roman, Ed. Teora, Bucureşti, 2000, p. 209-222; *D. Protase*, Dacia romană – organizarea administrativă, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001 p. 55-73;
- **decupajul teritorial al Daciei romane:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 17-18; *V. Hanga*, Dreptul roman pe teritoriul Daciei. Organizarea de stat în Dacia romană, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 83-84; *I. Ioniţă*, Dacii liberi. Cadrul general, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001 p. 403; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997; *I. Moţiu*, Dacia Provincia Augusti, Ed. Corint, Bucureşti, 2004, p. 94-139; *C.C. Petolescu*, Dacia şi Imperiul Roman, Ed. Teora, Bucureşti, 2000, p. 157-178;

*D. Protase*, Dacia romană – Organizarea administrativă, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 45-52;

- **dreptul aplicat în Dacia romană:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 24-33; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 45-55; *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, Ed. Fundaţiei „Chemarea", Iaşi, 1993, p. 21-31; *V. Hanga*, Dreptul roman în Dacia, în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 219-225; *M.V. Jakotă*, Dreptul roman, vol. I, Ed. Fundaţiei „Chemarea", Iaşi, 1993, p. 10-37; *Al. Madgearu*, Observaţii asupra condiţiei juridice a autohtonilor în Dacia romană, în R.I. nr. 4/1990, p. 354-355.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Titlul II
# Dreptul în Evul Mediu românesc

## Capitolul I
## Începuturile dreptului medieval

### Secțiunea 1. Epoca obștilor sătești (275-secolul VII)

#### §1. Importanța retragerii aureliene pentru viața politico-statală

După aproximativ cei 170 de ani de stăpânire romană în Dacia, la sfârșitul domniei lui Aurelian (274-275), Imperiul a renunțat la teritoriile nord-dunărene. Așa cum arată istoricii, nu a fost vorba despre o cedare a acestor teritorii cuiva, într-un context militar, ci a fost vorba pur și simplu despre o abandonare a Daciei. Prin acest lucru se urmărea o regrupare a trupelor romane pe aliniamentul Dunării, sperându-se astfel la o mai bună apărare a peninsulei Balcanice în fața atacurilor repetate ale goților și carpilor. Istoricii vremii (Eutropius, Festus, Iordanes) atestă evacuarea la sud de Dunăre a armatei, a administrației, precum și a așa-ziselor mulțimi (*populi*). În ceea ce privește ultimul aspect, s-a demonstrat cu prisosință faptul că nu este vorba aici de o evacuare la sud de Dunăre a celor aproximativ 800.000 de locuitori câți avea Dacia romană (un număr enorm în epocă, a cărui deplasare nu ar fi putut scăpa izvoarelor istorice) la momentul retragerii, ci despre o parte din populația romană ale cărei interese social-economice și politice erau strâns legate de prezența puterii Romei. În consecință, s-au retras, odată cu armatele și administrația romană, marii proprietari de pământ, deținătorii de ateliere meșteșugărești mai importante, stăpânii de sclavi, negustorii și orășenii bogați. Cea mai mare parte a locuitorilor Daciei, o populație săracă, locuitoare a diverselor așezări urbane și rurale, a rămas pe loc, reprezentând elementul de continuitate între epoca romană și apariția poporului român pe aceste teritorii. Existența acestei populații în Oltenia, Banat și Transilvania este atestată de numeroasele vestigii arheologice, circulația monetară de după retragere și numeroasele obiecte cu caracter paleocreștin.

În plan politic, retragerea aureliană a reprezentat *dispariţia statului de pe aceste teritorii*. Populaţia rămasă aici nu a mai avut forţa necesară să constituie un nou stat, lucru extrem de greu de realizat în condiţiile numeroaselor năvăliri barbare din secolele următoare. Spaţiul carpato-danubian a rămas un spaţiu deschis, lipsit de structuri politice complexe, de tip statal, în condiţiile în care populaţiile migratoare, organizate gentilico-tribal, nu au avut continuitatea necesară şi nici nivelul de civilizaţie necesar pentru a construi un stat aici.

## §2. Evoluţia vieţii social-politice până în secolul al VII-lea

### 1. Aşezările urbane

Bineînţeles, retragerea aureliană nu a însemnat dispariţia bruscă a urmelor fostei structuri statale de pe acest teritoriu. Deşi a dispărut raportul administraţie publică centrală – administraţie publică locală, specific organizării statale, elemente ale fostelor unităţi administrativ-teritoriale romane, mai ales urbane, vor mai dăinui o perioadă.

Astfel, oraşele vor continua să existe încă multă vreme după această dată, fiind locuite, în condiţii modeste, de o populaţie daco-romană. Numeroase vestigii ale civilizaţiei urbane în secolele IV-VI s-au constatat la Sarmizegetusa, Ampelum, Potaissa, Napoca, Porolissum. Un timp, apar oraşele de tip *burgus*, ca aşezări umane înconjurate de fortificaţii cu turnuri de apărare contra barbarilor.

Viaţa urbană se ruralizează însă treptat. Arta şi meşteşugurile nu se mai practică cu mijloacele tehnice de altădată, iar goţii nu au fost interesaţi să se aşeze în vechile oraşe daco-romane, în condiţiile în care aşezarea în câmp deschis se potrivea mai bine cu organizarea lor gentilico-tribală. Deprinderile, confortul şi mentalităţile urbane dispar treptat, chiar dacă această populaţie mai locuia încă în spaţiul locativ al oraşelor. Urmele decadenţei se constată peste tot: nu se mai construieşte nimic important, nu se mai ridică monumente, nu se mai pun inscripţii, iar circulaţia monetară este mai mult decât anemică. Populaţia romanizată care în secolul al IV-lea era deja încreştinată, continuă să ducă un trai mult superior migratorilor, dar, totodată, mult inferior epocii romane. Treptat, fenomenul ruralizării se manifestă nu doar prin decăderea civilizaţiei urbane, ci şi printr-un fenomen de migrare demografică dinspre vechile centre urbane spre mediul rural. În secolul al VII-lea, când slavii se instalaseră definitiv pe acest teritoriu, oraşele de altă dată erau deja abandonate, iar numele lor dat uitării[1]. În aceste condiţii, centrul de

[1] *D. Protase*, Populaţia autohtonă în Dacia postromană (anul 275 – secolul al VI-lea), în Istoria românilor. Vol. II. Daco-romani, romanici, alogeni, op. cit., p. 560-561.

greutate al vieții socio-economice, politice și administrative se mută în cadrul comunităților rurale.

O situație mai aparte au avut-o doar orașele Dierna și Drobeta, precum și teritoriile dintre Dunăre și Brazda lui Novac, care, fiind integrate din nou Imperiului în epoca lui Constantin cel Mare și Iustinian, au putut cunoaște o viață urbană normală. De fapt, ele nu fuseseră niciodată definitiv părăsite, constituind, după retragere, un cap de pod al Romei spre nordul Dunării. În consecință, o viață urbană, e adevărat mult decăzută, se va putea menține pentru a putea înflori după reintegrare.

### 2. Obștea vicinală romanică

În marea lor majoritate, așezările rurale au dăinuit în perioada următoare retragerii aureliene, fiind atestate în întregul spațiu carpato-danubiano-pontic în epoca secolelor IV-VII. Prezența lor este atestată atât în locuri retrase, cât și pe artere de mare circulație a oamenilor și mărfurilor, pe văile râurilor, pe dealuri sau pe platouri, adică peste tot pe unde existau terenuri arabile și pășuni propice[1]. Și asta, în ciuda vremurilor extrem de tulburi din epoca marilor migrații.

Așezările rurale vor reprezenta pentru mult timp principala formă de organizare socio-economică, politică și administrativă. Acestea erau comunități vicinale, cu preocupări agro-pastorale, în cadrul cărora proprietatea comună asupra pământului arabil, pășunilor și pădurilor era la loc de cinste. Faptul că, după dispariția statului roman pe acest teritoriu, nu s-a revenit la organizarea gentilico-tribală a conferit un aspect aparte evoluției vieții socio-politice pe teritoriul României. Astfel, caracterul teritorial al obștilor vicinale din perioada ce a urmat retragerii administrației romane a făcut ca procesul de trecere la feudalism să capete la populația autohtonă o serie de particularități față de cel petrecut la popoarele vecine, unde trecerea la feudalism s-a făcut direct din organizarea gentilică.

Continuitatea între obștea teritorială dacică, obștea teritorială romanică și, după finalizarea etnogenezei, obștea sătească românească a marcat și diferențierea de civilizație între populația autohtonă și migratorii așezați aici temporar, organizați încă tribal.

## §3. Sistemul normativ vicinal

Dispariția statului roman de pe aceste teritorii a determinat și dispariția dreptului scris și înlocuirea acestuia cu un drept cutumiar (nescris) cores-

[1] *Idem*, p. 566.

punzător nevoilor acestor comunităţi de muncă agro-pastorale. Existenţa unor numeroase raporturi sociale specifice a determinat apariţia unei mari varietăţi de instituţii juridice care, reglementând organizarea politico-administrativă, statutul persoanelor, familia, căsătoria, proprietatea, obligaţiile, pedepsele etc., s-a manifestat asemenea unui complex **sistem normativ**. Lipsa unei autorităţi statale care să impună anumite norme juridice (fie şi cutumiare) şi să sancţioneze încălcarea acestora a recreat ideea unui drept obişnuielnic acceptat de bunăvoie de întreaga comunitate. Încălcarea sa însemna încălcarea voinţei comunităţii, auto-excluderea celui vinovat şi o sancţionare moral-juridică colectivă a acestuia de către „gura satului"[1].

## 1. Organizarea politico-administrativă a obştii

Lipsa caracterului statal al obştii vicinale şi-a pus amprenta asupra modului în care a evoluat viaţa politico-administrativă a acestei perioade. Deşi teritoriul obştii are şi acum o funcţie socio-politică, obştea vicinală se deosebeşte fundamental de stat prin faptul că, pe când statul are o forţă publică instituţionalizată, cu organe de constrângere ce se situează deasupra societăţii, obştea era lipsită de un asemenea aparat şi păstra o formă arhaică de conducere realizată prin participarea tuturor membrilor săi[2]. Cu toate acestea, nu putem vorbi despre inexistenţa unor interese comune (publice) la nivelul obştii şi nici, în consecinţă, despre inexistenţa unui fenomen de administraţie publică cu caracter nestatal legat de satisfacerea acestor necesităţi. Dimpotrivă, realizarea funcţiilor socio-politice şi economice ale obştii impunea existenţa unor structuri de conducere şi administrare la nivelul acesteia.

Fiind o comunitate de muncă, legată de un anume teritoriu stăpânit în comun, interesele publice ale comunităţii erau legate, în primul rând, de munca acestui teritoriu şi de repartizarea roadelor. În legătură cu acestea, au apărut o serie de cutume care, în ansamblul lor, au format un *drept administrativ rural* cu caracter cutumiar. În cadrul acestora predominau normele de conduită cutumiare legate de raporturile de muncă şi organizarea muncii. Apar, în consecinţă, norme legate de lotizarea anuală a pământului arabil proprietate comună (sorţi) prin tragere la sorţi, privind efectuarea curăturilor şi a desţelenirilor, stabilirea felului culturii pe fiecare câmp, distribuirea produselor pentru consumul personal al membrilor comunităţii şi pentru fondul de rezervă.

---

[1] A se vedea *V. Hanga, L.P. Marcu*, Sistemul normativ vicinal, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 145.

[2] *V. Hanga, L.P. Marcu*, Organizarea teritorială în cadrul obştilor săteşti, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 133.

Importante sarcini existau în legătură cu protejarea teritoriului satului şi a muncii comunităţii. În legătură cu aceasta avea loc îngrădirea hotarului satului, marcat cu semne speciale, de obicei naturale, iar căile de acces spre ogoare se îngrădeau pentru a nu pătrunde vitele pe recolte, fiind dotate cu porţi de trecere. Căile de acces spre vatra satului erau dotate şi cu întărituri, iar bărbaţii maturi participau la apărare în caz de primejdie militară externă.

## 2. Organele de conducere ale obştii săteşti şi „aparatul administrativ"

Toate aspectele de mai sus arată că în cadrul obştii erau necesare anumite organe care să decidă asupra intereselor comune şi să repartizeze sarcini în realizarea concretă a lor[1]. La baza recrutării acestor organe a stat faptul că, o bună bucată de timp, această obşte teritorială s-a manifestat ca o societate formată din oameni liberi, lipsită de clase sociale şi diferenţe de avere ce posedau şi lucrau în comun pământul şi se autoadministrau în cadrul unei democraţii primitive (H.H. Stahl) pe baze elective (N. Iorga). De aici a rezultat şi predominanţa conducerii colective asupra conducerii individuale a obştii.

Aceste organe exercitau o putere publică deplină în realizarea intereselor obştii, reprezentând aşa-numita „autoritatea publică" înăuntrul acesteia.

Având în vedere aceste aspecte, cel mai important organ al obştii era *Adunarea întregii obşti*, numită şi *Grămada satului* sau *Adunarea megieşilor*. Aceasta era formată din totalitatea membrilor maturi ai comunităţii şi avea o competenţă generală pentru rezolvarea tuturor problemelor comunităţii. Tot ca organ colectiv, dar specializat apărea *Consiliul bătrânilor* sau *oamenii buni şi bătrâni*. Ei erau aleşi dintre megieşi şi aveau sarcini judecătoreşti. În sfârşit, obştea avea un organ unipersonal, *judele*, care, cu timpul, se va manifesta ca adevăratul şef politic şi militar al comunităţii. Deocamdată, el era ales ca şef militar al satului, însărcinat cu paza, straja sau priveghiul, ajutat de cercetaşi sau vânătorii de urme, pentru apărarea faţă de străini şi păstrarea ordinii interne.

Pe lângă aceştia, existau o serie de împuterniciţi ce primeau atribuţii de pază în sat sau pe ogoare ori se ocupau cu diverse treburi gospodăreşti. Ei puteau fi selectaţi, având în vedere egalitatea dintre membrii obştii, din oricare dintre aceştia.

---

[1] A se vedea şi *V. Hanga*, La société et le droit dans la période de transition de l'antiquité daco-romaine au féodalisme roumain, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, p. 111-112.

### 3. Statutul persoanelor

Stăpânirea şi munca în comun a pământului a determinat o egalitate socială şi de statut juridic în cadrul obştii vicinale româneşti. Capacitatea tuturor membrilor comunităţii de a îndeplini sarcinile date de aceasta a mutat accentul pe criterii de recrutare legate de personalitate (inteligenţă, vitejie, bună comportare) şi vârstă.

### 4. Rudenia, căsătoria, familia

**Rudenia** era fie de sânge, fie prin alianţă (afinii), fie spirituală. Aceasta din urmă se realiza prin diverse practici de înfrăţire cu caracter creştin sau păgân – frăţia de sânge, frăţia de lapte, frăţia lunaticilor, a ziuatecilor. Solidaritatea dintre rudele de sânge s-a manifestat până târziu sub forma „cetelor de neam" existente în cadrul obştii în scopul efectuării în comun a muncii. **Familia** mare, de tip *zadruga* existentă la slavi, a fost înlocuită la români de familia individuală/mică patrilocală şi patrilineară de tip lăstar – copiii plecau din casa părintească după căsătorie, formându-şi propria gospodărie. Principiul egalităţii se manifesta şi aici prin datoria de întreţinere reciprocă între soţi, precum şi între părinţi şi copii. Munca în comun crea, de asemenea, părinţilor şi copiilor drepturi egale asupra patrimoniului familial. **Căsătoria** se realiza în ordinea vârstei, vârsta mirelui fiind, de regulă, mai mare decât a miresei. Manifestarea liberului consimţământ al tinerilor s-a realizat, pe măsura încreştinării, în cadrul tainei cununiei practicate de Biserica Ortodoxă.

### 5. Dreptul de proprietate

La baza vieţii socio-economice şi juridice a obştii vicinale româneşti a stat stăpânirea „de-a valma" a pământului agricol, a apelor, păşunilor şi pădurilor, bogăţiilor subsolului, turmelor etc. Asupra acestei **proprietăţi devălmaşe**, membrii obştiei aveau un drept egal de folosinţă.

**Stăpânirea privată** viza, natural, în principal, proprietatea asupra bunurilor mobile, căreia i se adăuga proprietatea privată imobiliară asupra casei familiei şi terenului din jurul acesteia. La începutul feudalismului, fondul funciar agrar mai era împărţit, periodic, prin tragere la sorţi, în folosinţa personală a membrilor obştii, pentru ca, mai apoi, treptat, părţi din terenul agricol comun să fie delimitate şi repartizate în folosinţa exclusivă şi perpetuă a familiilor din obşte. Obştea păstra asupra acestuia un drept superior de supraveghere şi control. Prin acesta se urmărea respectarea de către săteni a obligaţiei de a nu înstrăina părţi din moşia satului unor persoane din afara obştii, punând astfel în pericol unitatea acesteia. În genere, acest drept de supraveghere şi control s-a materializat prin impunerea unui sistem de

publicitate la înstrăinarea bunurilor aflate în stăpânirea personală ce marca debutul unui drept de precumpărare şi răscumpărare în cadrul obştii.

Stăpânirea privată a sătenilor putea spori, cu autorizaţia conducerii obştii, prin dobândirea unui drept de folosinţă exclusivă asupra unor părţi din proprietatea devălmaşă ca urmare a amenajării şi creşterii valorii lor prin munca proprie. Se puteau realiza, astfel, defrişări (curături) ale pădurii obştii în scopul obţinerii de noi terenuri agricole, „desţeleniri din pajişte" ale unor părţi din păşunea comună, amenajarea de iazuri pentru peşte, vaduri şi scocuri pentru morile de apă, pive şi steze.

Delimitarea bunurilor aflate în stăpânire personală faţă de alte bunuri se făcea fie prin înscrierea unor însemne familiale distinctive pe bunurile mişcătoare (înfierarea animalelor), fie prin îngrădirea celor nemişcătoare – casa, terenul din jurul acesteia şi câmpurile cultivate.

## 6. Dreptul succesoral

Dreptul succesoral asigura, în baza principiului egalităţii, o egală vocaţie succesorală a copiilor la moşia familiei. În ceea ce priveşte casa părintească şi terenul din jurul acesteia, principiul vocaţiei egale a sexelor s-a împletit cu principiul masculinităţii care, în baza privilegiului ultimogeniturii, acorda casa părintească şi terenul din jurul acesteia fiului cel mic al familiei.

## 7. Obligaţiile

Dispariţia dreptului pozitiv roman a însemnat o dispariţie a formalismului juridic contractual practicat în epoca romană. Contractul verbal înlocuieşte înscrisul probatoriu, fiind însoţit de proceduri cu caracter magic: cuvântul dat şi datul mâinii. Vânzarea-cumpărarea avea un caracter translativ de proprietate prin simplul consimţământ al părţilor. Vânzarea bunurilor mobile era însoţită de forme specifice de publicitate[1], iar vânzarea imobilelor era supusă regulilor precumpărării şi răscumpărării.

## 8. Sistemul punitiv

Acesta pedepsea, în principal, infracţiunile contra persoanelor şi mai puţin pe cele împotriva bunurilor. Pedeapsa cu moartea era inexistentă, practicându-se, ca pedeapsă maximă, alungarea din obşte, ce echivala, de altfel, cu o moarte civilă. Oprobriul public avea un rol esenţial în mecanismul punitiv al obştii. Se practica, astfel, strigarea peste sat, strigarea la horă, acordarea de porecle, plimbarea prin sat a hoţului împreună cu bunul furat. În anumite

[1] A se vedea *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 71.

zone, unde sistemul punitiv gentilic a supraviețuit mai mult, se mai practicau legea talionului și compoziția privată.

În principiu, răspunderea penală era personală, răspunderea solidară a obștii intervenind doar în cazul producerii de daune unei obști vecine.

## 9. Procedura de judecată

Atribuții de judecată în cauzele civile și penale aveau atât judele, cât și oamenii buni și bătrâni. Probele ordalice, de tip occidental, lipseau, în schimb existau *jurământul cu brazda în cap* și *conjurătorii* ca instrumente de probă tipic românești.

## 10. Originea sistemului normativ vicinal

Modul de formare și sursele vechilor cutume românești au fost foarte disputate de către istoricii dreptului românesc. Originea sistemului normativ vicinal a fost identificată fie în *dreptul trac* (B.P. Hașdeu, V. Pârvan, I. Nădejde, N. Iorga, G. Fotino), fie în *dreptul roman* (Gr. Tocilescu, St.G. Longinescu, A. Rădulescu, I. Nistor), fie în *dreptul slav* (A.D. Xenopol, G. Popovici, C. Dissescu, P. Negulescu, I. Peretz), fie în *dreptul bizantin* (D. Russo, L. Pic). Paternitatea sistemului normativ vicinal românesc nu aparține însă unei anumite epoci distincte și nici unei grupe singulare de norme juridice. Acest sistem juridic **românesc** a fost o sinteză originală rezultată dintr-o evoluție particulară determinată de anumiți factori sociali, politici și economici. De aceea, trebuie luată în considerare **baza dacică** a acestuia, de unde s-au păstrat zestrea și instituția oamenilor buni și bătrâni, **aportul important al dreptului roman vulgarizat**, de unde s-au păstrat o bună parte din termenii juridici utilizați de Legea Țării (drept, dreptate, jude-judecie-judecător-județ, domn, domnie, lege), **influențele barbare, mai ales slave**, inevitabile în condițiile în care statul roman a fost înlocuit de o stăpânire nominală a migratorilor, precum și **influențele bizantine** prezente în mod firesc pe un teritoriu aflat sub stăpânirea (Dobrogea) sau la marginea Imperiului Roman de răsărit. Nu mai puțin adevărat, **dreptul maghiar** a influențat și el dreptul arhaic al obștii vicinale românești[1] în teritoriile intrate sub stăpânirea coroanei maghiare.

Acest drept românesc arhaic, apărut și dezvoltat în obștea vicinală românească, va sta la baza conturării dreptului cutumiar românesc în epoca statală, cunoscut sub denumirea de Legea Țării sau obiceiul pământului.

---

[1] A se vedea *V.Al. Georgescu*, Momente principale ale dezvoltării dreptului românesc de la începuturi până la constituirea statului național român, în R.d.I., Tomul 29, nr. 11/1976, p. 1791-1793.

## §4. Evoluţia socio-politică a obştii vicinale româneşti în secolele VII-XIII

Treptat, tipul de organizare amintit pentru secolele IV-VI începe să dispară, făcând loc unui tip nou de organizare ce va pune bazele sistemului feudal.

Acest proces a avut mai multe cauze şi a determinat, la rândul său, importante transformări în structura politico-administrativă a obştii. În primul rând, este vorba de apariţia unui fenomen de diferenţiere socială în cadrul obştii, bazat pe sporirea stăpânirii private, în special funciare, şi, legat de aceasta, a diferenţelor de avere. Acestea au fost atestate de diversele descoperiri arheologice ce au evidenţiat existenţa a numeroase locuinţe de mari dimensiuni, cu inventare numeroase şi preţioase ce aparţineau, probabil, elementelor înstărite sau unor autorităţi din cadrul comunităţilor respective[1].

Diferenţierile socio-economice au condus la o inversare a rolurilor politico-administrative în cadrul comunităţii. Fenomenul de destrămare a obştii a însemnat o renunţare treptată la rolul major al organelor colective – Adunarea megieşilor, oamenii buni şi bătrâni – şi o creştere a atribuţiilor anumitor membri, acei „mai mari ai satelor", identificaţi mai întâi cu jupanii. Preluând sarcinile sociale, juridice şi militare în cadrul obştii, aceştia devin, treptat, organe de dominaţie înăuntrul acesteia. Puterea politică deţinută de jupani, la un moment dat pe cale ereditară, va sta la baza apariţiei şi consolidării viitoarei puteri statale pe acest teritoriu.

Obştea sătească nu va dispărea în cadrul procesului de cristalizare politică statală la nivelul cnezatelor şi voievodatelor, ci îşi va menţine existenţa în forme de organizare specifice, marcate acum de prezenţa raporturilor de tip feudal. Având în centru procesul de destrămare a obştii, apariţia feudalismului a cunoscut accente diferite în diversele teritorii locuite de români – de la o evoluţie rapidă în Transilvania, condiţionată de intensificarea stăpânirii maghiare şi apariţia raporturilor feudale de tip occidental –, la una mai lentă în exteriorul Carpaţilor, în contextul unei mai mari rezistenţe a obştilor săteşti şi a prezenţei ultimelor resturi ale puterii pecenegilor.

În condiţiile aprofundării diferenţierilor de avere şi de statut social a continuat şi procesul de destrămare a obştii săteşti tradiţionale. Creşterea importanţei proprietăţii private, funcţiile deţinute de anumite persoane în cadrul obştii, obligaţiile comunităţii faţă de acestea au condus, în final, la aservirea completă a obştii faţă de un anume membru al acesteia. Au existat,

---

[1] *Şt. Olteanu, E. Zaharia, R. Popa*, Realităţi sociale (obştea sătească teritorială: instituţii caracteristice şi funcţii sociale; procesul de diferenţiere socială), în Istoria Românilor. Vol. III. Geneze româneşti, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 64-67.

de asemenea, o serie de elemente externe, suprapuse şi impuse de centru, care, infiltrate în obşte prin diverse procedee, au contribuit la destrămarea obştii şi transformarea membrilor ei în persoane dependente în cadrul raporturilor de aservire de tip feudal. Obşti libere, nedestrămate s-au păstrat timp îndelungat doar acolo unde nu şi-au făcut apariţia nobili străini beneficiari de danii şi privilegii regale sau boieri dăruiţi de domnie şi unde dreptul românesc tradiţional a fost aplicat consecvent.

Juzii şi, din epoca slavă, cnezii săteşti (a nu se confunda cu cnezii de vale) au asigurat în continuare conducerea obştii. Ei erau, în principiu, aleşi şi s-au transformat, cu timpul, într-o pătură mai avută a ţărănimii săteşti. Unii au ajuns să fie identificaţi şi cu ideea de ţăran liber. Decăderea lor şi întoarcerea în sânul comunităţii de unde se ridicaseră a fost explicată prin netransformarea lor în stăpâni feudali ai obştilor săteşti, în contextul intervenţiei unui feudal străin, în sens teritorial sau etnic, sprijinit sau privilegiat mai ales de autorităţile regale în Transilvania.

Aservirea de tip feudal s-a concretizat şi prin raportul de dependenţă colectivă între aşezările rurale şi diversele fortificaţii existente ca reşedinţe ale cnezilor şi voievozilor şi ca centre ale formaţiunilor politice statale în curs de maturizare.

## Secţiunea a 2-a. Uniunile de obşti

Caracterul teritorial al obştii a permis apariţia unor uniuni de obşti (confederaţii de obşti sau obşti de obşti), deoarece membrii lor nu se limitau la cercul restrâns al rudelor de sânge, ca în obştea gentilică. Acest lucru a marcat importantul eveniment al evoluţiei de la structuri politice inferioare, de genul obştii vicinale, la structuri politice superioare, de tipul uniunilor de obşti, ce au conţinut, în germene, forma complexă a organizării statale.

Această evoluţie s-a datorat atât noilor realităţi socio-politice din cadrul obştii, cât şi nevoilor stringente de apărare în faţa pericolelor venite din partea popoarelor migratoare. Organizarea sub forma uniunilor de obşti devenise, în primul rând, necesară pentru a reglementa relaţiile sociale şi economice dintre diferitele categorii sociale apărute ca urmare a diferenţierilor de avere în cadrul obştii. În al doilea rând, necesitatea apărării comune împotriva duşmanilor comuni sau a forţelor naturii a determinat apariţia unor grupări de aşezări mai mari sau mai mici în funcţie de creşterea densităţii populaţiei şi de nevoile materiale ale oamenilor. Nu în ultimul rând, necesitatea creării unor condiţii mai bune de exploatare a unui teritoriu a stat la baza apariţiei acestor uniuni.

Ca organ suprem de conducere, uniunea de obşti avea *sfatul cel mare* format din reprezentanţi ai obştilor componente. Acesta hotăra în probleme patrimoniale comune, rezolva litigiile dintre obştile componente, stabilea contribuţiile acestora în folosul întregii comunităţi şi organiza apărarea satelor. Uniunea de obşti avea o organizare mai complexă decât obştea sătească, dar ea păstra principiile structural-funcţionale esenţiale ale acesteia, fără a avea caracterul unei organizări statale controlate de un singur centru de putere.

Diferenţierile sociale şi de avere amintite au permis ca, treptat, puterea politică în cadrul uniunilor de obşti să fie acaparată de o singură persoană. În cadrul unei asemenea structuri politice, puterea politică a revenit unor persoane învestite cu puteri depline în vederea realizării diverselor funcţii ale uniunii. Numiţi jupani, mai apoi cnezi, voievozi, duci, ei devin şefii acelor *„romanii populare"* sau *„democraţii ţărăneşti"*, cum le-a denumit N. Iorga. Acest fapt a marcat trecerea de la uniunea de obşti, înţeleasă ca o simplă alianţă în cadrul căreia fiecare obşte îşi păstra organizarea şi conducerea proprii, la o formă de organizare politică superioară, cu caracter statal incipient, în cadrul căreia obştea teritorială va fi încadrată ca o simplă unitate administrativ-teritorială.

După ultimele cercetări, *instituţia jupanului* şi uniunea de obşti condusă de acesta (o serie de astfel de formaţiuni au fost atestate pentru secolele IX-X la Dunărea de jos[1]), *jupanatul*, constituie un prim orizont de stratificare social-politică la nivelul formaţiunilor politice cu caracter statal incipient[2]. Jupanul reprezenta aici un element din rândul unei categorii sociale suprapuse, îndeplinind funcţii politico-militare de conducere a acestor organisme politice.

Noua stare de lucruri în plan politic şi social a fost ilustrată pentru această perioadă de existenţa, pe întreg teritoriul ţării, a unei serii de fortificaţii[3] în care îşi aveau reşedinţa aceşti conducători. Ele erau amplasate atât la câmpie, luncă, boturi de deal, terase superioare ale râurilor, cât şi pe promotorii, în scopul de a le asigura o mai mare vizibilitate. Predominanţa, la un anumit moment, a cetăţilor de piatră faţă de cele întărite cu palisade, restrângerea lor

---

[1] Este vorba despre inscripţia de la Mircea Vodă, datând din 943, inscripţiile din complexul monastic de la Basarabi-Murfatlar şi de tezaurul de la Sânnicolau Mare.

[2] *Şt. Olteanu, R. Popa, M. Rusu*, Structuri politice (uniuni de obşti, „romanii" populare, voievodate şi „ţări" româneşti), în Istoria Românilor. Vol. III. Geneze româneşti, op. cit., p. 100.

[3] O serie de astfel de fortificaţii, dotate cu şanţ şi val de apărare, au fost descoperite pentru secolele VIII-IX la Biharea (jud. Bihor), Dăbâca, Moreşti, Şirioara, Moigrad (jud. Cluj), Fundu Herţii, Dersca, Tudora, Oroftiana (jud. Botoşani) etc. Numeroase cetăţi de piatră au fost descoperite pentru aceeaşi epocă la: Slon (Muntenia), Pescari (Banat), cele de la linia Dunării de jos: Capidava, Păcuiul lui Soare, Dinogetia.

ca suprafață mărturisesc creşterea rolului politic şi militar al conducătorilor organismelor statale respective.

Fortificaţia reprezenta sediul politico-administrativ al unei formaţiuni politice statale. Existenţa unui vârf al puterii suprapus comunităţii este ilustrată şi de funcţia de apărare redusă a cetăţii: ea nu mai are rolul de a ocroti întreaga comunitate, ci doar pe conducătorii acestor comunităţi şi pe slujitorii din jurul acestora. Între şeful reşedinţei fortificate şi comunităţile săteşti din jur se stabilesc raporturi de dependenţă socială colectivă, ca mărturie a raporturilor feudale deja în floare[1].

Datorită vieţii economice ce s-a dezvoltat treptat în cadrul acestor cetăţi-fortificaţii, sedii ale conducătorilor diverselor formaţiuni politice statale, a început să se înfiripeze treptat o viaţă urbană pe acest teritoriu.

## Secţiunea a 3-a. Epoca ţărilor (secolele IX-XIV)

### §1. Ţările – state feudale incipiente

#### 1. Structurile statale

Cunoscute sub denumirea generică de „ţări" (*terrae*), jupele, câmpulungurile, cnezatele şi voievodatele se generalizează pe întreg teritoriul locuit de români, ca urmare a transformărilor sociale, economice şi politice ireversibile ce avuseseră loc în cadrul obştilor săteşti şi a uniunilor de obşti. Început în epoca uniunilor de obşti, procesul de unificare teritorială continuă şi se reflectă acum prin apariţia unor formaţiuni politice de mari dimensiuni: voievodatele, ce cuprindeau mai multe cnezate corespunzând, fiecare, unei mai vechi uniuni de obşti. Având în vedere dimensiunile teritoriale importante, puterea politică evident instituţionalizată, raporturile socio-politice existente şi calitatea lor de subiecte de drept internaţional, putem considera ţările de tip cnezat şi, mai ales, cele de tip voievodat ca fiind **formaţiuni statale feudale aflate în fază incipientă de organizare**[2]. La nivelul acestora,

---

[1] A se vedea *Şt. Pascu, Şt. Olteanu, D.Gh. Teodor, O. Iliescu*, Dinamica structurilor demo-economice (reţeaua demografică, structurile teritoriale, îndeletnicirile agrare, creşterea animalelor, exploatarea bogăţiilor miniere, economia de transformare, circulaţia mărfurilor şi a banilor), în Istoria Românilor. Vol. III. Geneze româneşti, op. cit., p. 157.

[2] A se vedea *Şt. Pascu, M. Rusu, Şt. Olteanu, R. Popa*, Formaţiuni politice româneşti şi lupta lor pentru neatârnare, în Istoria Românilor. Vol. III. Geneze româneşti, op. cit., p. 229 şi urm. A se vedea şi *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 72 şi urm.

putem descoperi toate cele trei elemente definitorii pentru existența unui stat: „teritoriul, masa umană sau «poporul» care îl locuia și structurile lor politice, militare și ecleziastice"[1].

Procesul de feudalizare a societății românești se realizează, în consecință, în contextul conturării și dezvoltării treptate a unei puteri statale tot mai centralizate, ceea ce va conferi feudalismului românesc extracarpatic particularități aparte de formare și existență. Apariția puterii politice statale a însemnat și conturarea treptată a unui aparat statal menit să realizeze funcțiile în curs de amplificare și maturizare ale noilor organizații politice.

Pe măsură ce ne apropiem de secolul al XIV-lea, izvoarele sunt tot mai bogate în mărturii despre existența unor astfel de structuri statale, mai ales în contextul expansiunii coroanei maghiare și a papalității în spațiul carpato-danubian.

## 2. Transilvania

Cea mai importantă sursă pentru epoca secolelor IX-X este cronica Notarului anonim al Regelui maghiar Bela al III-a, *Gesta Hungarorum*. Scriind despre demersurile militare ale maghiarilor pentru cucerirea Transilvaniei, acesta pomenește de existența a o serie de organisme statale, ducate și voievodate, ca forme de organizare politică a autohtonilor. În nord-vestul Transilvaniei (Țara Crișurilor) este pomenită formațiunea voievodului (*dux*) Menumorut cu centrul la Biharea. Undeva în Podișul Transilvaniei e atestat voievodatul lui Gelu, ducele românilor (*dux Blacorum*), cu reședința la Dăbâca sau Cluj-Mănăștur, iar pe malul stâng al Dunării voievodatul lui Glad cu reședința la Keve sau Orșova. Acestuia i-a succedat Ahtum, al cărui voievodat a atins în secolul al XI-lea dimensiuni destul de mari: se mărginea de Tisa la apus, de Dunăre la sud, de Crișul Alb la nord și de Țara Hațegului la răsărit. Sediul voievodului s-a aflat la Cenad, apoi la Merisena.

Cronica notarului anonim și cronicile maghiare din secolul al XIV-lea pomenesc despre existența la sud de Mureș a unui organism politic, condus de Gyula, cu reședința la Alba-Iulia. La începutul secolului al XI-lea, pe acest teritoriu este atestat un voievodat de mari dimensiuni, cuprinzând și teritoriul fostului ducat al lui Gelu, cunoscut sub numele de voievodatul Transilvaniei. Cronica pictată de la Viena pomenește în fruntea acestei formațiuni pe un Gyula al III-a aflat în strânse legături cu Bizanțul și în repetate conflicte cu Ștefan I al Ungariei[2].

---

[1] A se vedea *Ș. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea. Între cruciată și Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, București, 1993, p. 58.

[2] A se vedea *M. Rusu*, Continuitatea daco-romană în perioada 275-568, în Istoria României. Transilvania, vol. I, Ed. George Barițiu, Cluj-Napoca, 1997, p. 283 și urm.

Pentru secolul al XIII-lea, o serie de formaţiuni politice, cunoscute sub denumirea de ţări, sunt atestate în numeroase izvoare. Este vorba despre Ţara Bârsei (1211), Ţara Făgăraşului (1222) şi Ţara Maramureşului (1299), Ţara Beiuşului, Ţara Oaşului, Ţara Haţegului, Ţara Amlaşului. La începutul secolului al XIV-lea, voievodatul Maramureşului, identic cu Ţara Maramureşului, este atestat ca fiind format din şase sau şapte cnezate de vale. Asemenea structuri sunt atestate în acelaşi secol şi pentru Ţara Haţegului, fiind conduse de cnezi ce dispuneau de cetăţi întărite.

### 3. Muntenia

Pentru această zonă, mărturii despre existenţa unor formaţiuni politice statale avem, în mod indirect, din scrisoarea din 14 noiembrie 1234 a Papei Grigorie al IX-lea către prinţul Bela. „Pseudoepiscopii" ortodocşi pomeniţi în scrisoare presupun prezenţa unor conducători laici, cu sedii întărite, capabili să protejeze Biserica. Cu informaţii mult mai preţioase vine Diploma ioaniţilor dată în 1247 de Regele maghiar Bela al IV-lea, prin care acesta stabilea drepturile şi obligaţiile cavalerilor ioaniţi. În dreapta Oltului sunt pomenite cnezatele lui Ioan şi Farcaş, depinzând de Ţara Severinului, iar în stânga Oltului voievodatele lui Litovoi şi Seneslau, ca vasali ai Regelui maghiar.

### 4. Moldova

În Moldova, izvoarele scrise au atestat direct sau indirect existenţa mai multor formaţiuni politice româneşti: în a doua jumătate a secolului al XIII-lea, letopiseţele ruseşti pomenesc de existenţa unor cnezi bolohoveni, iar lucrarea medievală islandeză „Saga lui Eymund" pomeneşte de implicarea valahilor în luptele fratricide duse de pecenegi la începutul secolului al XI-lea pentru tronul chievian. O formaţiune politică românească se presupune a fi existat în sud-estul Moldovei, datorită aceleiaşi scrisori din noiembrie 1234 adresată de Papa Grigorie al IX-lea viitorului regelui Bela al Ungariei, în care cel dintâi se plângea de existenţa unor pseudoepiscopii ale valahilor din zonă[1]. Or, cu siguranţă, formarea respectivelor episcopii s-a realizat în contextul apariţiei unor nuclee statale româneşti.

[1] *Şt. Pascu, N. Constantinescu, V. Spinei, R. Popa*, Cnezatele, voievodatele şi „ţările" româneşti şi tendinţele lor de autonomie şi de unificare, în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, op. cit., p. 371-374. A se vedea şi *Ş. Papacostea*, op. cit., p. 62-64.

## §2. Legea Țării

### 1. Apariție, structură, caractere

Legea Țării s-a conturat în perioada închegării statale românești sub forma țărilor și s-a dezvoltat în funcție de cerințele autorității centrale după nașterea marilor state feudale Moldova și Țara Românească. Ea a avut la bază sistemul normativ cutumiar al obștii vicinale românești, ce a fost modificat și completat cu norme cutumiare noi, aparținând mai ales dreptului public, specific societății stratificate pe clase și organizării statale medievale. Recurgerea la cutumă de către autoritatea statală medievală românească, pentru a da expresie normativă intereselor domniei, s-a datorat nu doar incapacității tinerelor state medievale românești de sine stătătoare de a impune un drept aplicat de la centru, dar și legitimității pe care cutuma – expresia unei „mistici a ceea ce este vechi și totodată actual, a tradiției și a legăturii cu cultul morților, al strămoșilor"[1] – o avea în ochii populației. Păstrarea unor instituții ca „oamenii buni și bătrâni" în cadrul obștii sătești scoate în evidență faptul că preluarea sistemului cutumiar vicinal în statul medieval românesc a avut în vedere asigurarea unui minim de echitate socială absolut necesară pentru fundarea oricărui sistem de drept, cât și pentru menținerea ordinii feudale[2].

Legea Țării a avut un *caracter unitar*, aplicându-se în mod egal pe toate teritoriile românești organizate în țări, un *caracter teritorial – imobiliar*, cuprinzând, în principal, instituții legate de stăpânirea, hotărnicirea și apărarea proprietății funciare, și un *caracter original*, instituțiile sale fiind, cel puțin în substanța lor, creația poporului român.

### 2. Norme de drept public

În fruntea țărilor, diversele izvoare atestă existența unor șefi civili și militari purtând diverse denumiri – cneaz (de vale), jupan, voievod, dux – ce dețineau puterea politică și ale căror reședințe se situau, după tipicul vremii, în cetăți fortificate. În formațiunile mai mari, de tipul voievodatului, voievodul era ales dintre marii stăpânitori de pământ, deveniți cnezi. Având în vedere contextul militar al vremii, marea lor majoritate sunt atestați ca șefi ai unor puternice armate menite să realizeze funcția de apărare a noilor state. Pe măsură ce ne apropiem de secolul al XIII-lea, alegerea tradițională a

[1] A se vedea *V.Al. Georgescu*, Modeles juridiques de la réception romano-byzantine et synthèse modernisatrice en droit roumain, citat de *I. Vasiu*, Istoria vechiului drept românesc, Ed. Albastră, Cluj-Napoca, 1997, p. 83.

[2] *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 73.

conducătorului politic din rândurile celor mai destoinici şi mai viteji este pe cale de a se restrânge în cadrul unei singure familii, cu tendinţa de a se transforma într-un drept ereditar dominat de principiul „mai întâi îngăduit, apoi pretins şi în cele din urmă uzurpat"[1]. Acest sistem electivo-ereditar bazat pe normele cutumiare ale Legii Ţării se va propaga de-a lungul feudalismului românesc şi va sta la baza recrutării viitorilor domni.

Istoricii români au evidenţiat originalitatea şi apartenenţa românească a instituţiilor cneazului şi voievodului, în ciuda faptului că, terminologic, ele aparţin limbii vizigote (*kunig*), respectiv slave (*voivoda*). Astfel, în timp ce la ruşi, sârbi, bulgari, cneazul era sinonim cu principele, iar voievodul era un *belli dux*, subordonat acestuia, la români voievodul era mai mare peste o confederaţie de cnezate, cneazul fiind deci subordonat politic voievodului. De asemenea, voievodul continuă pe un plan superior atribuţiile judecătoreşti ale juzilor şi cnezilor, care lipsesc voievodului slavilor.

În jurul conducătorului exista un **aparat**, în continuă dezvoltare, ce îşi asuma, treptat, funcţii permanente în statul feudal – judecătoreşti, militare şi ecleziastice – şi pentru a cărui întreţinere se impune aşezarea unor dări şi prestaţii cu caracter social obligatoriu. Acest aparat era format din acei „mai mari ai ţării" (*maiores terrae, potentes*), proveniţi din vechile căpetenii ale uniunilor de obşti şi formând noua clasă a stăpânilor feudali şi dintr-un număr de oameni de arme de profesie, alcătuind o „ceată" militară în jurul conducătorului. Unii din aceşti dregători erau delegaţi cu puteri judecătoreşti, iar alţii adunau dările, supravegheau (în voievodatele din zona Apusenilor) exploatarea aurului şi a sării, precum şi transportul acestora. La nivel teritorial existau, probabil, o serie de subalterni meniţi să ducă la bun sfârşit sarcinile asumate de acei „mai mari ai pământului".

## 3. Evoluţia normelor de drept privat

Procesul de destrămare a obştii săteşti, apariţia raporturilor de aservire tipic feudală şi a ţărănimii aservite pe lângă cea liberă, dezvoltarea unor târguri şi oraşe dotate cu privilegii, conturarea unei conduceri statale formate din jupanii, cnezii şi voievozii ţărilor înconjuraţi de o aristocraţie feudală au determinat o diferenţiere de statut social şi economic concretizată, treptat, într-un **statut juridic** diferenţiat. Dezvoltarea continuă a **proprietăţii private** a determinat o consolidare a normelor cutumiare legate de dreptul de precumpărare (*protimisis*) şi răscumpărare, acordând rudelor şi vecinilor alienatorului

[1] *Şt. Pascu, M. Rusu, Şt. Olteanu, R. Popa*, Formaţiuni politice româneşti şi lupta lor pentru neatârnare, în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, op. cit., p. 239-240.

întâietatea la cumpărare în fața restului membrilor obștii. Dezvoltarea producției meșteșugărești în târguri și dezvoltarea proprietății private au condus, implicit, la o dezvoltare a raporturilor contractuale de **drept comercial.**

## Secțiunea a 4-a. *Ius Valachicum*

*Ius Valachicum, Ius Valachorum, lex Olachorum* sau *lex districtum Volachicalium* reprezintă acel drept cutumiar agrar-funciar ce s-a născut în perioada conturării raporturilor de dependență feudală și care a fost recunoscut și aplicat de către diverse state feudale central și sud-est europene ca drept propriu al comunităților românești prezente pe teritoriul lor și dotate cu autonomie politico-juridică. Cu alte cuvinte, *ius Valachicum* reprezintă Legea Țării recunoscută și păstrată de românii aflați sub diverse dominații străine ca un *drept personal* de această dată, și nu ca unul teritorial. El apare atestat atât în Transilvania, cât și în sudul Poloniei, Moravia, Slovacia, Bulgaria și Serbia. Confruntat și „încercuit" de dreptul statului feudal, *ius Valachicum* a intrat într-un proces de lichidare, cu excepția Transilvaniei și Banatului, unde dreptul românesc, rezistând presiunilor statului feudal maghiar, s-a păstrat ca drept cutumiar al populației românești majoritare existente aici.

Conținutul lui *ius Valachicum* atestă perpetuarea unor vechi norme cutumiare specifice obștii sătești românești care au fost recunoscute, confirmate și chiar întregite cu elemente de drept feudal secundare ale statului organizator[1]. El viza alegerea organelor proprii de conducere – cneji, crainici, voievozi – ce făceau legătura între comunitate și puterea statală, un mod aparte de plată a dărilor, organizarea unor instanțe de judecată specifice (*iudicium Valachicum*) ce judecau după o procedură aflată, sub influență apuseană, într-un continuu proces de prefacere.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **apariția vieții urbane medievale:** *N. Grigoraș*, Despre orașul moldovenesc în epoca de formare a statului feudal, în S.C.S.I., Anul XI, Fascicola 1/1960, p. 83-95; *Șt. Olteanu*, Cercetări cu privire la geneza orașelor medievale din Țara Românească, în Studii nr. 6/1963, p. 1255-1280; *Șt. Olteanu*, Premisele majore ale procesului de construire a orașelor medievale la est și la sud de Carpați, în Studii nr. 5/1972, p. 933-848;

[1] A se vedea *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 1793.

*M.D. Matei*, Priorităţi cu privire la o sinteză supra istoriei oraşelor medievale din Moldova şi Ţara Românească, în R.I. nr. 3/1980, p. 471-485; *M.D. Matei*, Probleme fundamentale ale genezei vieţii urbane medievale în Ţara Românească a Munteniei şi Ţara Românească a Moldovei, în R.I. nr. 3/1987, p. 221-238; *M.D. Matei*, Probleme ale genezei şi evoluţiei oraşului medieval pe teritoriul României, în R.I. nr. 12/1989, p. 1169-1191; *P.P. Panaitescu*, Comunele medievale în Principatele Române, în Interpretări româneşti, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1994, p. 119-161; *C. Şerban*, Geneza oraşelor medievale româneşti, în S.A.I., vol. XIV/1969, p. 59-72;

- **organizarea politico-administrativă a obştii săteşti:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 38-42; *V. Hanga*, La société et le droit dans la période de transition de l'antiquité daco-romanine au féodalisme roumain, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 111-119; *V. Hanga, L.P. Marcu*, Organizarea teritorială în cadrul obştilor săteşti, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980; *Şt. Olteanu, E. Zaharia, R. Popa*, Realităţi sociale (obştea sătească teritorială: instituţii caracteristice şi funcţii sociale; procesul de diferenţiere socială), în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 64-70;
- **sistemul normativ vicinal şi legea ţării:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 39-47; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 86-95; *V.Al. Georgescu, R. Vulcănescu, Ius Valachicum*. Extinderea şi instituţiile lui, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 172-191; *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, Ed. Fundaţiei „Chemarea", Iaşi, 1993, p. 31-44; *I. Vasiu*, Istoria vechiului drept românesc, Ed. Albastră, Cluj-Napoca, 1997, p. 77-92; *V. Hanga*, La sceau de Rome dans la formation du droit roumain, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, op. cit., p. 105-111; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 68-77;
- **ţările:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 50-55; *Colectiv*, Împliniri statale, în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 317-620; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 72-86; *Ş. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea. Între Cruciadă şi Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993.

# Capitolul II
# Dreptul în Evul Mediu dezvoltat

## Secțiunea 1. Statele medievale românești de sine stătătoare Țara Românească și Moldova (secolele XI-XVII)

### §1. Evoluția dreptului românesc medieval

#### 1. Pluralitatea juridică

Formarea marilor state feudale Țara Românească și Moldova, conturarea unei autorități domnești din ce în ce mai puternice, precum și prezența Bisericii Ortodoxe Române ca Biserică de stat, după modelul bizantin, și-au spus cu toate cuvântul în privința evoluției dreptului românesc în epoca Evului Mediu dezvoltat. Ca urmare a lipsei unei autorități domnești capabile să edicteze dreptul, în prima parte a epocii, **Legea Țării** s-a menținut și după secolul al XIV-lea. Biserica Ortodoxă a stat la baza receptării, în colaborare cu statul, a unui drept nomocanonic, cunoscut sub denumirea de **lege dumnezeiască**, precum și a unui drept bizantin laic, cunoscut sub denumirea de **lege împărătească**. În sfârșit, consolidarea autorității centrale a transformat domnia într-un izvor de **drept nou, domnesc**. Toate acestea au structurat dreptul românesc medieval într-un sistem pluralist, eterogen, format din grupe de drept distincte ca sursă, sferă și intensitate de aplicare.

Distincția între Legea Țării – nomocanon – pravilă laică nu trebuie să pună în umbră perspectiva creștină asupra acestui întreg ansamblu juridic. Legitimarea dreptului medieval românesc se făcea prin sursa dumnezeiască atât a dreptului nescris, cât și a celui scris, iar realizarea dreptății se producea, indubitabil, în limitele răscumpărării și mântuirii. Pe de altă parte, dreptul scris, deși a avut ceva accente laice, și-a menținut, în mare parte, caracterul nomocanonic până în zorii dreptului modern.

Acest tip de ideologie i-a permis domnului, ca uns al lui Dumnezeu, să se manifeste ca un factor decisiv în ordonarea dreptului aplicabil și, alături de Biserică, să fie un element decisiv în procesul de receptare a dreptului bizantin.

## 2. Legea Ţării

Legea Ţării a fost receptată în cadrul marilor state feudale româneşti şi, iniţial, aplicată prioritar ca un drept cutumiar original, românesc, de către o autoritate centrală incapabilă să îl respingă complet şi să îi contrapună un drept creaţie proprie. Bineînţeles, acest drept a suferit o serie de transformări atât ca urmare a întăririi/confirmării de către stat a obiceiului „din veac", cât şi ca urmare a creării unor noi cutume corespunzătoare nevoilor clasei dominante. Procesul de întărire/confirmare a normelor Legii Ţării a fost însoţit de un proces de cenzură din partea statului şi bisericii, concretizat prin declararea acestora contrare credinţei creştine, ca rele, dăunătoare sau nefolositoare[1].

În condiţiile în care limba oficială a cancelariei domneşti a fost slavona, terminologia prin care Legea Ţării apare în actele epocii aparţine acestei limbi: *zakon* (lege), *zemli* (de la *zemlea* – ţară/pământ), *pravo zemski*. Pe măsură ce şi-a făcut apariţia dreptul laic scris, termenul de *zakon* (lege) începe să fie folosit pentru dreptul scris, vechea lege a ţării fiind pomenită ca *obiceai* (obicei) al ţării – „obiceiul bun şi bătrân de la întemeierea ţării" –, desemnând dreptul nescris. Procesul de românizare a terminologiei juridice care a avut loc la sfârşitul feudalismului a determinat o traducere a sintagmei Legea Ţării/*zakon zemli* prin **legea pământului** sau **obiceiul pământului**. Traducerea era eronată în măsura în care limba română a preluat latinescul „*terra*" doar sub accepţiunea de ţară, nu şi sub cea de „pământ" (care în românește provine de la *pavimentum*). În aceste condiţii, Legea Ţării desemna un drept al unui teritoriu organizat politic ca „ţară", şi nu un drept al pământului pur şi simplu[2].

## 3. De la Legea Ţării la pravilă

Începând cu secolul al. XV-lea, statul, împreună cu Biserica Ortodoxă s-au manifestat ca motoarele principale ale unui proces de import juridic ce a stat la baza debutului dreptului scris românesc medieval. Asumarea de către statul medieval român a creştinismului ca ideologie oficială, includerea Bisericii Ortodoxe Române în cadrul tradiţiei creştin-bizantine a Răsăritului al cărui centru se axa la Constantinopol au făcut ca acest drept să ia forma unui **drept bisericesc de structură nomocanonică**, iar orizontul receptării juridice să fie acela al dreptului bizantin. S-au preluat, integral sau parţial, o serie de nomocanoane şi legiuiri bizantine: Sintagma alfabetică a lui Matei Vlastares (1335), nomocanonul lui Mihail Malaxos (1561), Hexabiblosul lui Harmenopol, Basilicalele/Vasilicalele, o serie din nomocanoanele sfinţilor părinţi ai

[1] *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 1795.

[2] A se vedea *E. Cernea, E. Molcuţ*, op. cit., p. 97-98.

Bisericii. O parte din aceste izvoare, cum a fost Sintagma lui Vlastares, au fost traduse şi cuprinse în cadrul pravilelor bisericeşti, altele, ca Basilicalele şi Hexabiblosul, au cunoscut o aplicare directă.

Receptarea făcându-se pe filieră slavă, primele pravile au apărut, în secolul al XV-lea, firesc, în limba slavonă: Pravila de la Târgovişte (1452), Pravila de la Neamţ (1557), Pravila de la Putna (1581), Pravila de la mănăstirea Bistriţa, Moldova (1618), Pravila de la Galaţi (începutul secolului al XVII-lea), Pravila de mănăstirea Bistriţa, Oltenia (1636).

Necesitatea aplicării acestor pravile unui popor care nu vorbea slavona a determinat apariţia unor pravile în limba română (de alfabet chirilic): Pravila Sfinţilor Apostoli/Pravila de la Ieud tipărită de diaconul Coresi la Braşov (1560-1562), Pravila aleasă scrisă de logofătul Eustratie în Moldova (1632), Pravila de la Govora/Pravila cea mică tipărită din porunca lui Matei Basarab în Ţara Românească (1640).

Caracterul bisericesc al pravilelor şi-a pus amprenta asupra conţinutului acestora. Ele cuprindeau, într-o ordine aleatorie, nesistematică, dispoziţii cu caracter juridic, canoane bisericeşti, date istorice despre evenimente din viaţa Bisericii, cronici, tabele de calculare a timpului. Normele juridice aveau în vedere familia – rudenia, logodna, căsătoria, divorţul –, contractele – emfiteoza, vânzarea, împrumutul, zălogul, depozitul –, infracţiunile (păcatele), pedepsele (ispăşirile) şi procedura de judecată.

Aplicate unitar pe întreg teritoriul locuit de români (inclusiv în Transilvania), aceste pravile s-au constituit într-un al doilea val de receptare a dreptului roman pe acest teritoriu după cel din epoca dacică, de această dată, însă, în forma pe care acesta a dobândit-o în feudalismul bizantin. Faptul că Biserica Ortodoxă Română a fost spaţiul consacrat al „renaşterii" medievale a dreptului roman în spaţiul juridic românesc, în lipsa existenţei universităţilor, precum şi faptul că importul juridic s-a realizat pe filieră slavă şi în limba slavonă au determinat integrarea dreptului românesc medieval în cadrul unui *ius commune* bizantin. În acest mod, dreptul medieval românesc s-a delimitat de acel *ius commune*, bazat pe Corpus Iuris Civilis şi dreptul canonic catolic, aplicat în Europa Centrală şi de Vest.

Rămas conectat la izvoarele de inspiraţie bizantine şi tot într-un cadru bisericesc, secolul al XVII-lea a adus, într-un context de consolidare a puterii domneşti, primele pravile semi-laice. Inspirate, cu precădere, din dreptul bizantin laic, ele se constituie într-o **lege împărătească** sau **pravilă bizantină (semi)laică** în statele feudale româneşti.

Reprezentative pentru acest tip de construcţie legislativă au fost **Cartea românească de învăţătură** întocmită în 1646 de către logofătul Eustratie la porunca domnului moldovean Vasile Lupu şi **Îndreptarea legii/Pravila**

**cea mare** întocmită de călugărul Daniil Panoneanul şi tipărită în 1652, la Târgovişte, din porunca domnului valah Matei Basarab.

Sub aspectul conţinutului, pe când pravila lui Vasile Lupu este pur laică, pravila lui Matei Basarab este parte a unui nomocanon lărgit, fapt care îi conferă încă un caracter bisericesc. Ambele cuprind, însă, o expunere compactă a textului juridic şi o structură sistematizată pe pricini (capitole), glave (secţiuni) şi zaciale (articole). Pe lângă norme juridice ce reglementează raporturile feudale dintre boieri şi ţărani în materie de exploatare a terenului agricol (legarea de glie, obligaţiile ţăranilor aserviţi, paza bunurilor agricole), pravilele cuprind o serie de norme de drept material – civil şi penal –, precum şi de drept procesual. Sunt reglementate, astfel, în materie civilă: bunurile (Cartea românească de învăţătură), statutul persoanelor libere şi nelibere – boieri, ţărani şi robi –, raporturile de familie – logodna, căsătoria, raporturile personale şi patrimoniale dintre soţi, desfacerea căsătoriei –, materia obligaţiilor bazate pe răspunderea personală – izvorâte din contracte sau delicte – şi materia succesiunii – testamentară (scrisă sau orală) şi legală. Dreptul penal material făcea o diferenţiere între vini (mari şi mici) şi greşeli. Se incriminau, printre altele, hiclenia, falsificarea de bani (calpuzania), furtul, omorul, mărturia mincinoasă, răpirea de fete, incestul, bigamia, adulterul, erezia. La stabilirea vinovăţiei şi individualizarea pedepsei se foloseau noţiuni evoluate ca tentativă, concurs de infracţiuni, complicitate, recidivă. Pedepsele erau, în spiritul epocii, foarte severe şi aveau un caracter pur represiv: fizice (decapitarea, spânzurătoarea, tragerea în ţeapă, arderea în foc, mutilarea), privative de libertate (ocna, temniţa, surghiunul la mănăstire) şi pecuniare (amenzile/gloabele). Dreptul procesual era dominat de lipsa de specializare a instanţelor şi de confuzia atribuţiilor judecătoreşti cu cele administrative.

## 4. Cutumă şi pravilă

O problemă delicată a istoriei dreptului românesc o constituie raportul dintre obiceiul juridic şi pravilă în dreptul medieval românesc. S-au aplicat toate pravilele de conţinut juridic şi bisericesc bizantin mai sus amintite în viaţa juridică românească, iar dacă da, în ce măsură? Din păcate, este dificil să delimităm un raport sistemic oficial între cele două tipuri de izvoare ale dreptului, în condiţiile în care, aşa cum remarca V.Al. Georgescu, nu există, în acea perioadă, acte normative care să legifereze principial receptarea dreptului bizantin, cu precizarea întinderii ei şi a regulilor de conflict[1].

Aplicarea acestor pravile, cu o preeminenţă a normelor de drept penal faţă de cele de drept civil, de către instanţele medievale româneşti este indubi-

[1] *V.Al. Georgescu*, op. cit., p. 1794.

tabilă. Ea este slab atestată documentar, însă lipsa înscrisurilor juridice sau a motivării hotărârilor judecătoreşti era un fapt normal pentru Evul Mediu românesc. Pe de altă parte, concurenţa dintre obicei şi pravilă nu trebuie soluţionată din perspectiva modernă a ierarhiei izvoarelor dreptului şi a principiului subsidiarităţii. Normele juridice nescrise şi cele scrise au fost aplicate în paralel ca izvoare principale de drept aflate într-un raport de intercondiţionare şi limitare reciprocă. Obiceiul s-a manifestat ca o grupă de norme juridice obligatorie prin sine, ce se impunea ca atare domniei şi care era capabilă să determine sfera de aplicare a dreptului scris bizantin. În acelaşi timp, dreptul domnului şi al bisericii de a cenzura conţinutul vechiului obicei s-a manifestat activ atât prin crearea sau receptarea, din sfera bizantină, de noi obiceiuri, cât şi prin promovarea dreptului scris bizantin pus de acord cu voinţa divină.

Drept urmare, pravilele bizantine nu au constituit o simplă manifestare culturală a unei clase boiereşti aflate într-un proces de informare sau expresia intenţiei domniei de a etala un fals fast legislativ de tip bizantin[1], ci rezultatul unui proces de receptare juridică ce a implicat introducerea acestui drept în viaţa juridică a poporului român. Nu este mai puţin adevărat, însă, faptul că aplicarea acestui drept scris nu a avut nici pe departe întinderea obiceiului. Ca amestec între vechile norme ale obştii româneşti cu noile norme juridice create/receptate de domnie, obiceiul va constitui principala formă de exprimare a dreptului românesc până la începutul secolului al XIX-lea[2].

## 5. Dreptul domnesc

Actele emanate de la cancelaria domnească (hrisoave, cărţi, porunci, legăminte, tocmeli, aşezăminte) nu au reprezentat, mult timp, un izvor de drept în concurenţă cu obiceiul şi pravila. Ele au avut un caracter de poruncă individuală cu o aplicabilitate restrânsă la durata vieţii domnului. De regulă, ele puneau în practică obiceiurile şi pravilele existente, dar se puteau

[1] Cunoscutul canonist şi istoric al dreptului I.N. Floca a fost unul dintre apărătorii ideii că pravilele au reprezentat, prin însăşi denumirea lor, manuale, îndrumare, „cărţi de învăţătură", „cu scop didactic şi savant, oferite oamenilor de cultură români şi judecătorilor de elită care onorau scaunele (instanţele) înalte de judecată din principatele feudale româneşti". A se vedea *I.N. Floca*, Din istoria dreptului scris. Vol. I. Dreptul scris, Sibiu, 2003, p. 11-12.

[2] A se vedea *V.Al. Georgescu*, Trăsăturile stilistice ale dreptului feudal românesc, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 224-227; *V. Hanga*, Le droit romano-byzantin a-t-il été reçu dans les Principautés Roumaines?, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, op. cit., p. 48-69; *D.V. Firoiu*, op. cit., p. 149-150.

transforma în noi cutume, în condiţiile în care modificau obiceiul existent, iar blestemele ce ameninţau pe eventualii lor încălcători le asigurau o aplicabilitate îndelungată în timp. Începând cu secolul al XVI-lea, odată cu aşezământul lui Mihai Viteazul din 1595 prin care se interzicea boierilor să mai urmărească pe ţăranii aserviţi fugiţi de pe moşiile lor, hrisoavele domneşti au dobândit un caracter abstract şi general şi o aplicabilitate pe întreg teritoriul ţării. În secolul al XVIII-lea se arăta cu claritate că actele domniei vor avea aceeaşi tărie ca o pravilă.

## §2. Statul românesc medieval

### 1. Caracteristici generale

Marile state feudale româneşti s-au format la mijlocul secolului al XIV-lea în condiţiile interne ale finalizării procesului de unificare teritorială şi în condiţiile externe ale luptelor pentru ieşirea de sub vasalitatea maghiară şi stăpânirea tătară a formaţiunilor statale româneşti de la sud şi est de Carpaţi.

De asemenea, trebuie precizat că, cel puţin la sud de Carpaţi, apariţia unui mare stat medieval a fost rodul unei evoluţii interne în cadrul căreia mai mulţi cnezi şi voievozi au acceptat să se supună puterii unui singur „mare voievod" (probabil voievodul Tihomir, conducătorul unui voievodat atestat spre sfârşitul secolului al XIII-lea cu capitala la Argeş).

În aceste condiţii, organizarea politică statală existentă în secolele IX-XIII a ajuns la un grad de maturitate ce permite discuţia despre un stat cu funcţii şi un aparat complexe.

*Caracterul românesc.* Rezultatul acestor procese a fost apariţia unor state feudale de mari dimensiuni, de sine stătătoare, unde se exercita o putere politică instituţionalizată, unică şi în curs de centralizare. „Apariţia sa a asigurat poporului român un cadru propriu de organizare politică superioară, un centru de afirmare a energiei sale pe plan politic, economic, bisericesc şi cultural. Statul medieval propriu a fost învelişul protector al entităţii etnice şi spirituale româneşti în îndelungatul interval care separă sfârşitul epocii migraţiilor şi al dominaţiei popoarelor stepei de vremea închegării României moderne"[1].

*Originalitatea.* Istoricii români au scos în evidenţă caracterul original al procesului de apariţie a statului feudal la români prin diferenţierea acestuia atât de procesul de apariţie a statului feudal la popoarele slave vecine, cât şi de feudalitatea occidentală. La baza acestei caracteristici a stat, pe de o parte, fenomenul teritorializării obştii gentilice, fenomen apărut încă în epoca

[1] *Ş. Papacostea*, Geneza statului în Evul Mediu românesc, Ed. Corint, Bucureşti, 1999, p. 141.

dacică, şi, pe de altă parte, continuitatea pe acest teritoriu a obştii teritoriale prin obştea romanică şi, mai apoi, prin obştea vicinală românească. Acest fenomen a determinat hotărâtor dezvoltarea ulterioară a societăţii şi a organizării politico-statale pe acest teritoriu, conferindu-i o serie de particularităţi.

## 2. Funcţiile

În condiţiile secolului al XIV-lea românesc, apariţia marilor state feudale a însemnat dezvoltarea şi diversificarea funcţiilor pe care respectivele state le îndeplineau. Cea mai importantă, cel puţin în primele două secole după întemeiere, a fost funcţia externă, de apărare, menită să apere fiinţa şi identitatea construcţiilor politice româneşti. Nu trebuie neglijată însă funcţia internă, diversificată şi realizată în condiţiile societăţii feudale dominate de clasa nobiliară. Pus în slujba intereselor acesteia, statul feudal românesc şi-a asumat, în mod firesc, cele trei funcţii interne specifice oricărei organizări statale: trebuia să menţină ordinea internă, să judece şi să pedepsească pe răufăcători şi să asigure strângerea dărilor. Nu în ultimul rând, el trebuia să asigure dezvoltarea instituţională a importantului element spiritual reprezentat de Biserica ortodoxă aflată, ca instituţie a statului, într-un raport tipic bizantin cu acesta.

## 3. Forma de guvernământ şi regimul politic

Din punctul de vedere al formei de stat, se consideră că Ţara Românească şi Moldova s-au încadrat, între secolele XIV-XVII, în tipul **monarhiilor reprezentative pe stări**[1]. Prin definiţie, monarhia reprezentativă pe stări (monarhia stărilor sau statul de stări) există atunci când Adunarea de stări, care îi grupează pe reprezentanţii diferitelor stări sau ordine şi desăvârşeşte statul de corpuri, devine expresia politică a acestor corpuri şi ordine şi nu mai este numai un mare consiliu şi un mijloc de acţiune al regelui (monarhului, n.n.), ci împarte puterea cu el[2]. Specific celor două state româneşti ar fi fost, însă, faptul că adunările de stări[3], folosite la început de puterea centrală pentru întărirea autorităţii sale (ca în Franţa, Spania şi Rusia), au sfârşit prin a fi utilizate de marii potentaţi în propriile lor interese, în scopul slăbirii puterii

[1] A se vedea *L.P. Marcu*, Forme de guvernământ şi regimuri politice în feudalismul românesc, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 196-197; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 78-79.

[2] *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noaste, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 94.

[3] Stare: grup de persoane de aceeaşi condiţie (clasă) ce se bucurau de anumite drepturi şi obligaţii politice şi juridice bine delimitate de ale altor clase.

centrale (ca în Germania şi Polonia)[1]. Acest lucru ar fi condus la o evoluţie specifică a raporturilor dintre domn şi boieri şi la o succesiune aparte a modului în care au fost împărţite rolurile în conducerea statului feudal românesc: **de la epoca imediat următoare întemeierii, dominată de un proces de centralizare a puterii în mâinile domnului, s-a trecut la o epocă în care s-au promovat interesele grupărilor boiereşti în dauna celor domneşti.** De aici şi existenţa a două tipuri de regim politic în această epocă: regimul domnesc şi regimul nobiliar (boieresc).

*Regimul domnesc*, existent între secolul al XIV-lea şi a doua jumătate a secolului al XVI-lea, s-ar fi caracterizat printr-o întărire a aparatului administraţiei centrale în urma sporirii rolului domniei, crearea unui corp de dregători-ostaşi dependenţi direct de şeful statului, includerea treptată în Sfatul domnesc doar a boierilor de dregătorii şi acordarea de avantaje păturilor producătoare (ţărani şi târgoveţi) în scopul de a echilibra puterea marilor feudali.

*Regimul nobiliar*, deşi nu a avut aceeaşi amploare şi rădăcini ca în Transilvania sau Polonia, ar fi reflectat şi la noi lungul şir de lupte ce au avut loc, începând cu a doua jumătate a secolului al XVI-lea, între apărătorii puterii centrale şi reprezentanţii principalelor familii feudale, între diversele grupări boiereşti interesate în acapararea puterii politice în stat, între vechea boierime conservatoare şi o boierime nouă, interesată în întărirea puterii centrale. Marcând perioada dintre începutul secolului al XVII-lea şi începutul secolului al XVIII-lea, regimul nobiliar ar fi fost caracterizat prin rolul precumpănitor acordat marii boierimi în conducerea ţării[2], prin impunerea domnului de către grupările boiereşti care îi controlau şi activitatea internă şi pe cea externă, prin asigurarea unor poziţii privilegiate noii nobilimi în temeiul principiului *habeas corpus* şi a unor *pacta et conventa* impuse domnului[3], prin administrarea directă a veniturilor ţării, prin acapararea de domenii, prin extinderea rezervei feudale, prin aservirea producătorilor direcţi şi prin sporirea rentei feudale în muncă.

În legătură cu aceste aspecte, trebuie făcute unele precizări. În primul rând, trebuie remarcat că mai sus amintitul tip de raport statutar între domnie şi boieri a fost rar şi, pe ansamblu, **nu se poate susţine existenţa unui regim nobiliar în care domnia să fie subordonată stărilor, accentul trebuind**

---

[1] *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, op. cit., p. 79.

[2] Un exemplu tipic în acest sens este Tratatul de la Alba Iulia din 20 mai 1595, prin care puterile domnului, mai ales cele executive, erau considerabil limitate.

[3] Cel mai cunoscut act de acest tip este aşezământul din 15 iulie 1631, rezultat în urma unei adunări boiereşti ce a impus lui Leon Vodă o adevărată cartă de drepturi şi libertăţi şi a marcat o capitulare a domniei în faţa boierimii.

**mutat pe menținerea constantă a autorității tradiționale a domniei**[1]. Luând, însă, în considerare actele din 1595 și 1631, se poate afirma că monarhia stărilor a luat, uneori (mai ales în deceniul patru al secolului al XVII-lea), forma controlului stărilor asupra domniei, însă, cel mai adesea, a existat o colaborare benevolă a domnului cu stările în luarea unor decizii de interes general. Monarhia stărilor s-a manifestat mai mult în sensul participării stărilor la guvernare și administrare, lăsând, totuși, domnului esențialul puterii (R. Mousnier). În a doua parte a perioadei, rezistența și protestele boierimii autohtone au vizat mai puțin constituirea unui regim nobiliar (sau de stări), cât îndepărtarea concurenței venite din partea elementelor levantine pătrunse în număr tot mai mare în țară, păstrarea vechilor privilegii și a dreptului tradițional de a alege domnul. Scindarea boierimii în partide rivale, oscilațiile boierilor între facțiuni, lupta dintre pământeni și greci, precum și tendințele uneori absolutiste ale domniei au împiedicat impunerea unui control al stărilor față de domnie[2]. În același timp, trebuie reținut faptul că, indiferent de imaginea boierimii despre propria sa poziție în ecuația puterii, ea a considerat în permanență domnia ca fiind piesa centrală, indispensabilă a angrenajului statal. Domnul, prin legitimitatea sa teocratică, era reperul instituțional și ideologic prin intermediul căruia starea boierească însăși își legitima prezența, atribuțiile și importanța în exercitarea puterii politice[3].

În al doilea rând, contextul politic existent în cele două țări române și modul istoric de formare a celor două state feudale au făcut imposibilă existența aici a unei epoci a monarhiei descentralizate sau a fărâmițării feudale tipice feudalismului apusean. Acest lucru nu a însemnat, însă, și lipsa, cel puțin în prima fază a perioadei (secolul al XIV-lea – începutul secolului al XV-lea), a acelui raport politico-juridic bazat pe **partajul contractual de drept privat al suveranității**[4]: *raportul de vasalitate*, chiar dacă el s-a manifestat în forme particulare.

---

[1] A se vedea *C. Rezachevici*, Instituții centrale și locale în Țara Românească și Moldova, în Istoria românilor. Vol. V. O epocă de înnoiri în spirit european (1601-1711/1716), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 522; 560-570. După cum precizează autorul, conflictele dintre facțiunile boierești pentru impunerea unui domn propriu nu se confundă cu controlul boierimii asupra domniei.

[2] A se vedea *M. Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, S. Papacostea, P. Teodor*, Istoria României, Ed. Corint, București, 1993, p. 203-204; *I. Țighiliu*, Societate și mentalitate în Țara Românească și Moldova – secolele XV-XVII, Ed. Paidea, București, 1997, p. 155.

[3] A se vedea *C. Rezachevici*, op. cit., p. 519-521.

[4] Prin sintagma „drept privat" nu avem în vedere apariția în epocă a unei distincții între drept public și drept privat, bazată pe o disjungere între spațiul public și spațiul privat, interesul public și cel privat, stat și societate civilă. Sintagma are în vedere

Astfel, şi la noi, acest raport a avut un caracter contractual de drept privat, exprimat prin existenţa unor drepturi şi obligaţii de ambele părţi. Domniei îi revenea, în consecinţă, dreptul şi obligaţia de a oferi, cu titlu de dar şi, la început, cu titlu viager, un *beneficium*, iar boierilor obligaţia de a presta acel *concilium et auxilium* (dreaptă şi credincioasă slujbă) faţă de persoana domnului. Contractul era însoţit de prestarea, la înscăunarea domnului, a unui jurământ de credinţă (omagiu) a cărui încălcare avea pentru boieri consecinţe penale. Un raport, aparent clasic, de la suzeran la vasali (slugi). Trebuie, însă, menţionat că formarea statelor feudale româneşti pe baze teritoriale a marcat existenţa, înainte de apariţia domniei, a unor mari proprietari de pământ ce se bucurau de o proprietate allodială (moştenită), şi nu de una donativă. Această stare de lucruri a impus proaspetei puteri centrale ca, în baza nou-formatului *dominium eminens*, să recunoască existentele proprietăţi şi să stabilească pe această cale un raport de vasalitate. Acest proces se diferenţiază de feudalismul apusean, unde proprietatea donativă a stat singular în centrul raportului de vasalitate. Existenţa acestor proprietăţi a determinat şi inexistenţa unei vasalităţi de tip piramidal, specifică feudalismului apusean. Raportul de vasalitate se manifesta la noi printr-un raport exclusiv între domn şi boieri, fără ca aceştia să aibă, la rândul lor, vasali.

Bineînţeles că proprietatea donativă de tip feudal nu a lipsit la noi. Numită „slujbă" (vislujenia) în Moldova şi „dobândită pentru slujbă" în Ţara Românească, acest tip de proprietate presupunea, de regulă, prestarea unor îndatoriri militare sau de ordin diplomatic. Vasalii beneficiari de donaţii au fost, de regulă, recrutaţi dintre apropiaţii Domnului, dintre aceia care se distinseseră prin fapte deosebite de arme în luptă. Aceştia au constituit cu timpul baza aparatului de stat în curs de maturizare şi specializare.

Existenţa raportului de vasalitate nu a însemnat însă, la noi, apariţia la nivel teritorial a mai multor centre de putere dotate cu deplină suveranitate. Deşi sunt atestate construcţii fortificate deservite de numeroşi curteni aflaţi în subordinea exclusivă a seniorului, procesul de centralizare a puterii domneşti, concretizat prin numărul tot mai mic al imunităţilor acordate vasalilor, a împiedicat formarea unor reale centre de putere locală.

Recapitulând, putem vorbi, pentru epoca secolelor XIV-XVII, despre existenţa a două tipuri de forme de guvernământ:

---

caracterul patrimonial al unei puteri politice exprimate nu prin ideea de putere unică şi indivizibilă, ci prin ideea de puteri/drepturi regaliene pe care monarhul le putea înstrăina, după bunul plac, vasalilor săi. A se vedea *E. Zoller*, Introduction au droit public, Dalloz, Paris, 2006, p. 22.

*a) monarhia feudală descentralizată/fărâmiţată* – aceasta a existat la începutul intervalului în forme particulare, atipice faţă de monarhia descentralizată şi vasalitatea occidentală[1];

*b) monarhia de stări* – caracterizată printr-o colaborare benevolă a domnului cu stările în exercitarea puterii statale, pe fondul menţinerii constante a unei autorităţi domneşti considerabile şi a incapacităţii boierimii de a limita realmente puterea domnească.

## 4. Organizarea centrală a statului românesc medieval

### 4.1. Domnia

Domnia a fost instituţia ce a stat în centrul aparatului statal medieval românesc. Organizarea ei s-a realizat în baza normelor cutumiare ale Legii Ţării, acceptate sau completate de către domnie sub o puternică influenţă a dreptului bizantin, iar funcţionarea a fost marcată de o proiecţie ideologică asupra sursei puterii şi statutului domnului copiată după cea a bizanţului creştin ortodox[2]. Printr-o evoluţie proprie a vieţii politico-juridice româneşti, componenta ideologică bizantină se va contopi în practică într-o sinteză care va conferi, în secolul al XVII-lea, domniei particularităţi distincte în care influenţa curţii otomane are un loc destul de important. În acelaşi timp, idealul politic bizantin se va pierde la nivelul demersului cultural al elitelor, pe măsură ce, după 1659, trăsăturile domniilor fanariote se instaurează în Ţările Române, iar fanarioţii înşişi se vor adăpa de la izvoarele ideologice ale Europei occidentale[3].

*Titulatura şi caracteristicile domniei.* Titlul de „domn" provine de la titulatura de *dominus* pe care împăraţii romani au început să o utilizeze începând cu Aurelian. El ilustrează **caracterul suprem** al puterii domneşti în interior, inclusiv dreptul de proprietar suprem al întregului teritoriu al ţării (*dominium eminens*). Prezenţa sa în limba română datează dinaintea influenţelor slave – care l-au tradus prin *gospodar* sau *gospodin* –, fapt ce marchează **caracterul original** al instituţiei. Prezenţa titlului de „mare voievod" sugerează

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *V. Gionea*, Centralizare şi autonomie în Ţările Române (între secolul al XIV-lea şi secolul al XVI-lea), în Studii de Drept constituţional şi Istoria dreptului, vol. III, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1995, p. 101.

[2] Sub aspect teoretic, această viziune ideologică poate fi observată cel mai bine în Învăţăturile lui Neagoe Basarab către fiul său Teodosie. A se vedea *M.T. Oroveanu*, Istoria dreptului românesc şi evoluţia instituţiilor constituţionale, Ed. Cerma, Bucureşti, 1995, p. 29 şi urm.

[3] A se vedea *A. Pippidi*, Tradiţia politică bizantină din ţările române în secolele XVI-XVIII, Ed. Corint, Bucureşti, 2001, p. 315 şi urm.

atribuțiile militare ale domnului, pe lângă cele civile. Alăturarea formulei „de sine stăpânitor" (*autokrator*) scoate în evidență și **caracterul independent** al puterii domnești față de alte state feudale. În sfârșit, particula „Io", existentă în fruntea titulaturii domnului, exprimă, prin originea sa (de la grecescul *Ioanes* – cel ales de Dumnezeu), sursa dumnezeiască și **caracterul harismatic** al puterii domnești.

*Învestirea și însemnele domniei.* Influențele bizantine exercitate asupra instituției domniei se simt cel mai bine în procedura de învestire a domnului și însemnele domniei. Domnul era uns cu mir și încoronat de către patriarhul Constantinopolului și, mai apoi, de către mitropolitul țării în timpul unei ceremonii religioase unde se invoca rugăciunea de încoronare a împăraților bizantini. În final, aveau loc jurământul de credință al țării și închinarea stărilor privilegiate, precum și instalarea noului domn în jilțul domnesc din divanul cel mare. Numeroase însemne simbolizau autoritatea exercitată de către domn: sceptrul, crucea, spada, lancea, coroana, lanțul de aur purtat la gât și tronul[1]. Domnul urma să exercite puterea astfel încredințată pe toată durata vieții sale.

După instaurarea dominației otomane, ritualul încoronării domnului a urmărit și el schimbările importante în recrutarea monarhului survenite odată cu intervenția turcească în viața politică a Țărilor Române. Tradiționalele etape ce se desfășurau la nivelul țării au fost completate cu altele, desfășurate la nivelul Constantinopolului, ce ilustrau perfect atât rolul major asumat de către turci în nominalizarea domnului român, cât și poziția politico-administrativă pe care acesta o dobândise în cadrul Imperiului Otoman[2]. În esență, învestirea domnului se făcea prin firman al sultanului, la care se adăugau însemnele domniei – firman, un steag (sangeac), două cozi de cal (tuiuri) – și un armăsar împărătesc cu tot harnașamentul.

*Sistemul electivo-ereditar.* Succesiunea la tron în Țările Române, în conformitate cu dreptul constituțional cutumiar al epocii, se realiza în baza unui sistem complex, conturat în epoca obștii sătești și a țărilor, numit electivo-ereditar. Tronul revenea, pe cale ereditară, membrilor familiilor domnitoare românești (Basarabii în Țara Românească, Mușatinii în Moldova) sau celor aleși de către stările feudale: „boierii și țara", „episcopii, boierii și toată țara". Cele două reguli se aplicau alternativ, în funcție de contextul politic al epocii, fără a exista reglementări speciale privind momentul aplicării uneia sau alteia. Dreptul stărilor privilegiate, în special al boierimii, de a-l alege pe domn a rămas un reper fundamental al practicii constituționale și

[1] *Idem*, p. 59-71.

[2] Ceremonialul de înscăunare a domnului român cuprindea acum 18 etape. A se vedea *C. Rezachevici*, op. cit., p. 550-552.

discursului politic în Țările Române, chiar și în momentele în care turcii au început să nominalizeze ei înșiși persoana domnului[1].

La baza sistemului electivo-ereditar stăteau o serie de principii care confereau succesiunii la tron o relativă stabilitate, iar puterii exercitate de domn, legitimitate. Indiferent că venea la tron pe cale ereditară sau prin alegere, domnul trebuia să aparțină uneia dintre casele domnitoare românești. Calitatea de „sămânță de domn" sau „os de domn" asigura, în lipsa principiului primogeniturii, vocație succesorală unei sfere foarte largi de candidați (moșani): erau chemați la succesiunea tronului atât rudele pe linie directă descendentă, cât și cele pe linie colaterală. În categoria descendenților intrau atât fii legitimi, cât și fiii naturali. Consacrarea principiului masculinității era singura normă ce restrângea cercul larg al candidaților. Condițiile ce trebuiau îndeplinite de candidat erau completate de credința creștin-ortodoxă și de integritatea fizică (de aceea, contracandidații ce trebuiau eliminați erau crestați la nas[2]).

Deși permitea încurajarea maturității și competenței la recrutarea domnului, sistemul electivo-ereditar s-a dovedit a fi dezavantajos pentru echilibrul politic și economic al Țărilor Române. Cercul foarte mare al pretendenților a dat naștere unor lupte nesfârșite pentru domnie între aceștia, fapt care a condus la continue schimbări de domni. Candidații se înconjurau de partide boierești susținătoare și, nu de puține ori, cu ajutorul puterilor vecine, obțineau, prin luptă, tronul. Cei învinși erau uciși sau se exilau în țările vecine de unde sperau, la rândul lor, să obțină sprijin armat pentru cucerirea tronului. Haosul a fost sporit în epocă și de obiceiul unor candidați de a-și crea filiații domnești false.

Lipsa principiului primogeniturii care, după cum spunea D. Cantemir, „(...) lecuiește regatele europene de rănile neînțelegerilor interne" și instabilitatea creată de aceasta a fost atenuată de apariția a două instituții: **asocierea la domnie** și **recomandarea**. Domnul aflat în scaun putea să proclame un asociat la tron care urma să preia puterea după moartea sa. Asociatul era ales dintre frații sau fiii domnului și urma să poarte titulatura de voievod. Prin recomandare, domnul, aflat la sfârșitul vieții sale, cerea stărilor să aleagă drept domn pe candidatul desemnat de el.

Sporirea dominației otomane în a doua jumătate a secolului al XVI-lea și, mai ales, după anul 1658 a condus la o transformare a dreptului cutumiar constituțional care reglementa succesiunea la tron. Sistemul electiv va fi înlocuit de **sistemul agrementului** – în cadrul căruia boierii propuneau un

[1] *Idem*, p. 541-543.

[2] Pentru detalii, a se vedea *D.H. Mazilu*, Lege și fărădelege în lumea românească veche, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 244 și urm.

candidat dintre membrii caselor domnitoare româneşti, iar sultanul îl confirma – sau chiar (după 1658) de numirea directă a domnilor de către Poartă, fără consultarea boierilor. În aceste condiţii, principiul osului domnesc şi instituţia asocierii la domnie dispar. Devenit, treptat, un dregător în cadrul Imperiului Otoman, domnul român trebuia să-şi cumpere tronul cu bani grei la care se adăugau, în secolul al XVII-lea, sumele plătite anual (mucarerul mic) sau la trei ani (mucarerul mare) pentru confirmarea în domnie. În aceste condiţii, instabilitatea tronului s-a accentuat la maximum, iar durata domniei redusă de la viageră la o medie de trei ani. În ciuda acestei evoluţii, boierimea nu a renunţat nici în această perioadă la dreptul ei de a-l alege pe domn, fapt confirmat în câteva rânduri – de exemplu, alegerea lui Constantin Brâncoveanu.

*Atribuţiile domnului.* Titlul de domn – *dominus* (stăpân) –, precum şi legitimitatea aparte conferită, în cadrul ierarhiei socio-politice medievale, de statutul său de uns al lui Dumnezeu îl îndreptăţeau pe monarhul român să-şi asume o putere absolută. De aici şi numeroasele atribuţii ale sale, exercitate în toate sectoarele vieţii de stat: militar, politic, legislativ, judecătoresc, executiv, financiar şi bisericesc. Fără a o numi, neapărat, despotică, puterea domnului era cu siguranţă arbitrară. Această tendinţă a fost încurajată şi de faptul că domnul şi-a păstrat nealterate atribuţiile, în condiţiile largii autonomii interne de care s-au bucurat Ţările Române până în secolul al XVIII-lea. Teoretic, puterea domnească a fost limitată de Legea Ţării, pravile şi nomocanoane, precum şi de numeroasele imunităţi, drepturi şi privilegii obţinute, mai ales spre sfârşitul perioadei, de la domn, de marii boieri şi de Biserică. De asemenea, statutul de vasal al sultanului şi amestecul tot mai mare al turcilor în procedura succesiunii la tron au limitat şi ele puterea exorbitantă a domnului. Dincolo de aceste aspecte, însă, în practică domnul a încălcat în permanenţă limitele impuse de lege[1] şi şi-a autolimitat puterea doar în măsura în care interesele guvernării i-au impus-o. Exercitarea puterii domneşti, punerea în practică a voinţei domnului, funcţionarea mecanismelor statului impuneau domnului o colaborare cu clasa politică în cadrul unei ecuaţii supunere (boierească) – iertare (domnească) ce făcea ţara guvernabilă[2].

De regulă, exercitarea acestor atribuţii se realiza de la centru, reprezentat de cetatea de scaun[3], dar au existat şi epoci, mai ales imediat după întemeiere, când curtea domnească era itinerantă prin ţară.

---

[1] A se vedea *D.H. Mazilu*, op. cit., p. 15-16.

[2] A se vedea *D. Barbu*, O arheologie constituţională românească. Studii şi documente, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2000, p. 49 şi urm.

[3] Acestea au fost, pe rând, în Ţara Românească: Câmpulung, Curtea de Argeş, Târgovişte (de la sfârşitul secolului al XIV-lea) şi Bucureşti (din epoca lui Vlad

În materie **legislativă**, domnul s-a manifestat ca un factor decisiv în procesul de cenzurare şi completare a Legii Ţării, în procesul de receptare a dreptului bizantin bisericesc şi laic, precum şi ca un factor de coordonare în procesul de aplicare a pluralităţii de sisteme juridice existente.

În materie **executivă**, domnul era şeful întregii administraţii a ţării. El se îngrijea de asigurarea ordinii interne, de luarea tuturor măsurilor necesare păstrării ordinii feudale. Domnul numea şi revoca pe toţi dregătorii, atât ai ţării, cât şi ai curţii, cărora le dădea porunci fie verbal, fie scris, prin cărţi de poruncă, pitace, hrisoave sau cărţi de judecată. Prin dregătorii domneşti, el impunea plata dărilor, constrângea ţăranii să execute muncile datorate domniei şi stăpânilor de moşii, executa hotărârile judecătoreşti, în special pe cele capitale, reprima răzvrătiţii, urmărea răufăcătorii, asigura întoarcerea celor fugiţi din sate.

Pe aceeaşi linie a menţinerii ordinii feudale, domnul avea dreptul de a acorda privilegii şi ranguri boiereşti, de a încuviinţa întemeierea de sate şi târguri, de a împământeni un străin, de a încuviinţa căsătoria fiilor şi fiicelor de boieri.

În plan **militar**, titlul de mare voievod purtat de domn îl identifica pe acesta ca şef al armatei ţării.

**Prerogativa judecătorească** era exercitată sub semnul aurei mistice pe care caracterul teocratic o arunca asupra puterii domneşti. În consecinţă, dreptatea domnească trebuia să izvorască din dreptatea divină. Domnul era judecătorul suprem al tuturor supuşilor săi, atât ca instanţă de fond, cât şi ca ultimă instanţă. De aceea, dreptatea se făcea în numele său şi după legile ţării, fără niciun fel de limitare externă. Hotărârile judecătoreşti ale domnului se bucurau, din păcate, de autoritate de lucru judecat doar pe durata vieţii sale, succesorul la tron având dreptul de a rejudeca procesele. Caracterul arbitrar al puterii domneşti a determinat, nu de puţine ori, ca responsabilizarea juridică, mai ales în materie penală, să nu se realizeze prin judecata legală („cu pravilă"), ci să ia forma unor violenţe scăpate de orice fel de control legal („peste pravilă")[1].

Importante atribuţii avea domnul şi în **administrarea finanţelor** ţării. El aşeza dările, stabilind cât se cuvenea să plătească fiecare colectivitate, fixa contribuţia la plata haraciului, înfiinţa dări noi, acorda scutiri de dări prin imunităţi şi slobozii. Tot domnul dispunea de tezaurul ţării care, mult timp, s-a identificat cu cămara domnească. Nu în cele din urmă, avea dreptul de a bate monedă.

---

Ţepeş), iar în Moldova: Baia, Siret, Suceava (din epoca lui Petru Muşat), iar din secolul al XVI-lea capitala s-a mutat la Iaşi.

[1] *D.H. Mazilu*, op. cit., p. 171 şi urm.

În contextul preluării raportului de tip bizantin între Stat şi Biserică, domnul a creat un **drept de patronat** al domniei asupra bisericii, concretizat în numeroase atribuţii în administrarea problemelor bisericeşti. Acestea includeau dreptul domnului de a decide înfiinţarea de mitropolii, episcopii, mănăstiri sau mutarea reşedinţelor acestora, numirea şi revocarea mitropoliţilor, episcopilor şi a egumenilor mănăstirilor, reglementarea competenţei de judecată a organelor bisericeşti şi coordonarea acesteia cu competenţa instanţelor laice, reglementarea activităţii cultelor străine aflate în ţară, decizia asupra închinării sau revocării închinării mănăstirilor româneşti faţă de aşezăminte religioase din străinătate. Trebuie precizat că toate aceste atribuţii erau exercitate de domn cu respectarea canoanelor bisericeşti, fără a viza vreodată aspecte legate de dogmă.

În plan **extern**, domnul avea dreptul de a declara război şi de a face pace, de a primi pe solii statelor şi de a trimite soli. În ciuda prezenţei autorităţii Porţii şi a statutului de vasali, domnii români au continuat să ducă o politică externă proprie.

În cazul în care tronul era vacant, domnul era minor sau lipsea de la scaun, exercitarea tuturor acestor atribuţii reveneau locţiitorilor domneşti sau caimacamilor (din a doua jumătate a secolului al XVII-lea). Vacanţa tronului era o stare excepţională care trebuia cât mai repede înlăturată.

### 4.2. Locotenenţa/căimăcămia domnească

În acest caz, era vorba despre o instituţie formată din boieri dregători sau foşti dregători, de obicei doi sau trei, menită să ţină locul domnului fie în perioadele de vacanţă a tronului, fie în momentul în care noul domn, numit de sultan, nu se grăbea să-şi ocupe tronul. În sfera acestei instituţii intra şi aşa-numitul **ispravnic de scaun**, menit să ţină locul domnului în momentul în care acesta lipsea de la reşedinţa domnească, precum şi **regenţa** instituită în momentul în care domnii erau minori.

### 4.3. Sfatul domnesc

Alături de domn, secondându-l în realizarea celor mai importante atribuţii, stătea Sfatul domnesc. Legea Ţării impunea domnului ca luarea celor mai importante decizii în anumite domenii să se realizeze împreună cu Sfatul domnesc[1]. De aceea, izvoarele amintesc de existenţa acestuia alături de domn în rezolvarea celor mai importante probleme de stat. Numit cel mai adesea „sfatul boierilor mari şi credincioşi", „svat" (Moldova) sau „sfatul ţării" (Ţara Românească), el se transformă în „divan" (din 1580 în Ţara Românească şi

[1] *N. Stoicescu*, Sfatul domnesc şi marii dregători în Ţara Românească şi Moldova în secolele XIV-XVII, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1968, p. 88.

1603 în Moldova), pe măsură ce influența turcească a devenit tot mai puternică. În ceea ce privește membrii acestuia, terminologia diversă folosită pentru a-i desemna reflectă atât varietatea lingvistică a resurselor documentare, dar și transformările politico-sociale ale vremurilor: boier, jupan, pan, vlastelin, dregător, sfetnic, viteaz.

În ciuda denumirii date sub influență turcească, nu trebuia confundat Sfatul domnesc/Divanul cu **Divanul de judecată** al domnului cu care acesta judeca pricinile în instanță supremă. Divanul de judecată avea o componență mai largă decât Sfatul, cuprinzând, pe lângă boierii de sfat, și pe boierii de divan. De asemenea, nu trebuie confundat Sfatul domnesc cu **Sfatul domnesc lărgit**, convocat de domn la unele ocazii, când marilor boieri-dregători din Sfatul obișnuit li se adăugau câteva categorii de boieri și clerici – boieri mazili, fii de boieri, soborul bisericesc, căpetenii militare – care, în mod obișnuit, nu făceau parte din Sfat.

Alcătuirea și atribuțiile Sfatului au reflectat de-a lungul secolelor gradul de instituționalizare a puterii de stat, evoluția raportului de vasalitate, precum și raportul de forțe dintre domn și starea nobiliară. În secolele XIV-XVI, componența Sfatului a fost determinată de rolul și locul politico-statal ocupat de **ierarhia patrimonială** (boierii fără dregătorii sau, pe scurt, **boierii**) și de **ierarhia de status** (boierii cu dregătorii sau, pe scurt, **dregătorii**)[1]. Din prima categorie făceau parte acei boieri, proprietari de pământ înainte de apariția domniei, care puteau fi controlați de domn doar prin dreptul de retract, iar din a doua acei boieri proprietari de pământ în baza unei donații domnești asociate cu încredințarea exercitării unor atribuții[2]. Locul și rolul primei ierarhii era conferit de vechimea socială și forța economică legată de întinsele suprafețe de pământ stăpânite, pe când locul și rolul celei de-a doua ierarhii erau conferite de promovarea social-politică din partea domnului. De aceea, prima ierarhie se evidențiază prin sprijinul militar și economic acordat domniei în contextul unei slabe centralizări a statului, pe când cea de-a doua se evidențiază prin atribuțiile exercitate în slujba domnului/statului în contextul centralizării puterii centrale. Evoluția de la un stat slab centralizat la unul centralizat a marcat și descreșterea treptată a importanței boierilor în favoarea dregătorilor. Din secolul al XVII-lea, în condițiile identificării dintre boierie și dregătorie, componența Sfatului nu va mai fi o problemă a jocului politic și economic dintre cele două ierarhii, ci o problemă a delimitării de statut în cadrul uneia și aceleiași ierarhii boierești.

---

[1] A se vedea *B.-Al. Halic*, Pace și război în Țara Românească în secolele XIV-XVI, Comunicare.ro, București, 2003, p. 60-66.

[2] *Idem*, p. 61

Astfel, până în a doua jumătate a secolului al XV-lea, se constată o prezență majoritară a boierilor fără dregătorii, mari proprietari de pământ, față de cei cu dregătorii. Participarea marilor boieri la Sfatul domnesc și la guvernarea țării nu era deci condiționată de deținerea unei dregătorii, ci de deținerea unui domeniu feudal în schimbul dăruirii sau recunoașterii căruia proprietarii lor trebuiau să presteze *consilium* și *auxilium* pe lângă domn. Acest fapt reflecta atât o intensitate scăzută a centralizării puterii, cât și, legat de aceasta, o slabă prezență a aparatului de stat și o infimă specializare a funcțiilor acestuia. Tot acest fapt explică și componența destul de variată a sfatului în această perioadă. În condițiile în care nu erau legați de slujbe permanente care cereau prezența lor continuă la curte, erau pomeniți ca martori în sfat doar cei ce se aflau în momentul respectiv alături de domn.

Aceste considerente l-au condus pe N. Stoicescu la concluzia că apariția Sfatului domnesc și cea a dregătoriilor constituie două procese diferite, Sfatul domnesc putând să existe și înainte de apariția dregătorilor, el nefiind constituit decât mai târziu din dregători[1]. Ia naștere, în consecință, un organism ce îmbina formula feudală, care așează pe vasali în Consiliul suzeranului, în virtutea feudelor lor, și cea bizantină, care adună pe marii demnitari, foști și prezenți, în jurul suveranului[2].

Din a doua jumătate a secolului al XV-lea, întărirea puterii centrale și creșterea prestigiului domniei au condus la o creștere și o specializare a aparatului de stat. În consecință, începând cu această epocă, Sfatul domnesc era format, într-o proporție covârșitoare, din boierii cu dregătorii și, într-o măsură mai mică, din boieri fără dregătorii. Ca atare, calitatea de membru al Sfatului domnesc nu mai depindea acum de calitatea de mare stăpân feudal, ci de ocuparea unei dregătorii la curtea domnească. La sfârșitul secolului al XV-lea, boierii fără dregătorii dispar complet din Sfatul domnesc. Acest proces nu s-a realizat, însă, prin eliminarea ierarhiei patrimoniale din viața politică și nici prin dispariția proprietății funciare ca reper al delimitării clasei boierești. În condițiile centralizării puterii statale, membrii ierarhiei patrimoniale au început să ocupe diverse poziții în cadrul ierarhiei de status, fapt care a pregătit condițiile identificării celor două ierarhii, a boieriei cu dregătoria. În același timp, **proprietatea funciară** a rămas un criteriu esențial în recrutarea viitorilor boieri-dregători ai țării și, alături de dregătoria deținută, un element definitoriu pentru stabilirea locului ocupat de aceștia în rândul boierimii mari sau mici.

---

[1] *B.-Al. Halic*, op. cit., p. 52.

[2] *Gh.I. Brătianu*, Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele române, Ed. Enciclopedică, București, 1995, p. 69.

De la sfârşitul secolului al XVI-lea şi începutul secolului al XVII-lea, Sfatul nu se mai doreşte a fi un simplu auxiliar consultativ al domnului şi încearcă, episodic, să fie expresia intereselor unor stări privilegiate – marea boierime şi clerul înalt – ce-şi propune să exercite *consilium* şi *auxilium* ca drepturi şi obligaţii colective. Succesul parţial şi temporar al limitării puterii domneşti nu a transformat însă Sfatul domnesc în vârful de lance al promovării şi reconfirmării drepturilor stărilor privilegiate. Cu toate acestea, Sfatul domnesc va rămâne, ca element consultativ al domnului, elementul fundamental al conducerii centrale a statului până în secolul al XVIII-lea. Fără a-l transforma pe dregător într-un funcţionar public în sensul modern al termenului, această perioadă marchează începuturile formării aparatului de stat în înţelesul său modern. Deocamdată, în Sfat au continuat să apară şi dregătorii care asigurau serviciile necesare curţii domneşti şi persoanei domnului, însă toate aceste dregătorii au evoluat, păstrându-şi denumirea, spre preluarea unor atribuţii legate de interesele ţării, deţinătorii lor fiind încadraţi în aparatul de stat în adevăratul sens al cuvântului.

Începând cu secolul al XVII-lea, o importantă schimbare de perspectivă are loc însă în ceea ce priveşte Sfatul domnesc. În condiţiile dezvoltării considerabile a aparatului de stat şi a schimbării raportului dintre Stat şi domn, slujba prestată de dregători domnului ţării nu mai are calitatea unei slujbe prestate de vasal suzeranului său şi îşi pierde treptat expresia intereselor stării nobiliare în raport cu persoana domnului, dobândind valoarea unui serviciu adus ţării. Pe măsură ce se realizează separaţia între domn şi Stat, în aceeaşi măsură Sfatul domnesc se instituţionalizează ca *Sfat al ţării*, iar dregătorii devin cu toţii *boierii ţării*.

*Atribuţiile.* În general, Sfatul avea atribuţii corespunzătoare tuturor atribuţiilor domneşti. Aşa cum arăta şi numele său, prezenţa boierilor de sfat avea iniţial un simplu rol consultativ, deciziile luându-le, în final, domnul singur. Sfatul este pomenit foarte des în actele domneşti care reglementau stăpânirea pământului, însă în probleme concrete de administraţie internă, cum era, de exemplu, cea a fixării de sarcini pentru diversele obşti săteşti, Sfatul nu apare în calitate de consultant. Acest fapt dovedeşte că sarcinile curente ale administraţiei statului feudal puteau fi realizate şi fără o consultare a Sfatului în totalitatea sa[1]. Existau totuşi domenii unde consultarea Sfatului era necesară. Acesta consilia pe domn în privinţa aşezării de noi dări sau a recoltării celor deja existente, fără a avea dreptul de a se opune deciziei domnului şi fără a avea dreptul de a controla cheltuielile din vistieria ţării. În materie bisericească, de asemenea, Sfatul participa la luarea celor mai importante măsuri organizatorice: înfiinţarea de noi eparhii, numirea sau caterisirea de ierarhi,

[1] *N. Stoicescu*, op. cit., p. 103.

mutarea mitropoliilor sau episcopiilor la o nouă reşedinţă. Scriptic, membrii sfatului erau amintiţi în ordinea importanţei lor şi jucau rolul de martori ce întăreau autenticitatea actelor domneşti.

### 4.4. Adunările de stări

Apărute sub denumirea de Adunare a ţării, Obştească adunare, Sobor, Mare sobor, Soborul ţării, Sfat de obşte, adunările de stări româneşti participau alături de domn la conducerea ţării.

La mijlocul secolului al XV-lea şi-au făcut apariţia adunările de stări de *tip voievodal*, ca expresie a solidarităţii vasalice între domn şi proprietarii de feude, în cadrul cărora vasalii îşi manifestau obligaţiile de *consilium* şi *auxilium*. Deţinând dreptul alegerii domnului, stările ajung, din a doua jumătate a secolului al XVI-lea, să-şi impună, sporadic, controlul asupra domniei prin acceptarea, temporară, de către aceasta a unor *charte* sau *pacta conventa*[1]. Acum, în cadrul adunărilor de stări, obligaţiile de *consilium* şi *auxilium* s-au transformat în drepturi colective (corporative) de decizie alături sau împotriva domnului. Se lansează astfel, în anumite perioade, un **partaj contractual de drept public al suveranităţii** între stările privilegiate şi domnie, fără a se putea vorbi despre un „regim nobiliar" în sensul controlării domnului de către stări. Această evoluţie a marcat şi numărul convocărilor: foarte rare până în secolul al XVI-lea (în Moldova sunt atestate doar 4), ele devin mult mai dese începând cu această perioadă (4 în Ţara Românească şi 9 în Moldova), fără ca prin aceasta activitatea lor să-şi piardă caracterul sporadic şi episodic. De aceea, numărul lor redus şi faptul că au fost, în marea lor majoritate, convocate de domn scot în evidenţă caracterul limitat şi temporar al revendicărilor şi dreptului de rezistenţă aparţinând stărilor privilegiate în faţa autorităţii domneşti. Deşi au existat şi câteva adunări de stări impuse domniei, evoluţia pe această linie nu s-a adâncit iar adunările de stări cu caracter periodic şi de state generale care să constituie o reală şi eficace limitare a puterii domneşti şi care să poată exercita un control real şi permanent asupra acesteia au lipsit[2]. Domnia şi-a păstrat, în cea mai mare parte a perioadei, autoritatea, iar adunările de stări au avut mai mult un rol consultativ.

Trebuie remarcat că apariţia şi întrunirea Adunărilor de stări nu au determinat dispariţia Sfatului domnesc. Acesta funcţiona în continuare alături de domn în rezolvarea problemelor curente ale ţării. Format din câţiva mari boieri, recrutaţi de domn, şi mitropolit, Sfatul era, din secolul al XVI-lea,

---

[1] *Gh. Bichicean*, Adunările de stări în Ţările române. Congregaţiile generale în Transilvania voievodală, Casa de editură şi presă Tribuna, Sibiu, 1998, p. 51.

[2] A se vedea *V.Al. Georgescu*, Natura şi rolul adunărilor de stări, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 270.

reprezentantul permanent al intereselor stărilor nobiliară şi clericală alături de domn.

Din componenţa Adunărilor făceau parte, de regulă, reprezentanţii stărilor privilegiate – boierii şi clerul înalt. Alături de aceştia, sunt atestaţi slujitorii (mai des în Ţara Românească decât Moldova), clerul monahal şi târgoveţii (mai des în Moldova decât în Ţara Românească). Foarte rar sunt amintiţi ca participanţi călugării de rând, preoţii de ţară şi ţăranii. Membrii Sfatului domnesc participau ca membri de drept ai Adunării de stări. **În aceste condiţii, adunările de stări în Ţara Românească şi Moldova au avut la bază Sfatul domnesc lărgit, cu care aproape se confundau, şi nu o ipotetică Mare adunare a ţării**[1].

Întrunirea Adunărilor se făcea la convocarea domnului, atunci când acesta considera necesar. Spre deosebire de Sfatul domnesc, Adunările aveau atribuţii mult mai restrânse, dar de maximă importanţă. În primul rând, ele şi-au menţinut dreptul de a-l alege şi destitui pe domn. Alături de aceasta, stările se pronunţau asupra unor chestiuni de politică externă. După secolul al XVI-lea, atribuţia alegerii domnului îşi pierde din însemnătate, dar restul atribuţiilor se diversifică. Ele acoperă politica financiară a ţării, organizarea bisericii şi a mănăstirilor închinate, plata tributului, raporturile dintre boieri şi ţărani.

### 4.5. Dregătoriile centrale

Chiar şi în stadiul rudimentar de organizare şi îndeplinind funcţii limitate, statele feudale româneşti aveau nevoie de un aparat în vederea realizării acestora. În primul rând, la nivel central era nevoie de existenţa a o serie de persoane care să îndeplinească diversele însărcinări apărute atât în realizarea puterii statale propriu-zise, cât şi pe cele legate de fastul şi prestigiul domnului şi al curţii sale. Din aceste necesităţi a rezultat şi o primă specializare a dregătoriilor la nivel central. În acelaşi timp, trebuie constatat că dregătoriile centrale s-au dezvoltat şi diversificat pe măsură ce statul feudal s-a întărit şi a devenit mai complex.

Conceptul de *dregător*, ca boier important ce îndeplinea anumite atribuţii constante la nivel central, a apărut şi s-a conturat destul de greu în aparatul statului feudal românesc. Până în secolul al XV-lea, în condiţiile în care primau în Sfat acei boieri ce erau mari proprietari de pământ, dregătorii au fost asimilaţi mai mult cu boierii mici ce prestau diverse slujbe, fiind adesea puşi pe aceeaşi poziţie socială cu slugile domneşti. Secolul al XVI-lea a marcat însă o schimbare de rol politic şi social: chiar şi marii boieri cărora, până nu demult, li se spunea jupani, purtau acum titlul de dregător. Cu timpul, titlul de dregător devine doar apanajul marilor boieri ce îndeplineau funcţii

[1] A se vedea *C. Rezachevici*, op. cit., p. 560-563.

importante şi erau, datorită acestui fapt, şi membri ai Sfatului domnesc. În aceste condiţii, cei ce aveau dregătorii mai puţin importante şi nu făceau parte din Sfat purtau simplul titlu de boier, căruia i se adăuga denumirea dregătoriei pe care o îndeplinea. Toate acestea au marcat, începând cu secolul al XVII-lea, o clasificare a dregătorilor în mari şi mici.

În Moldova, denumirea de dregător este mai rar folosită, însă, ca şi în Ţara Românească, ea desemna în secolul al XV-lea o poziţie politică inferioară, referindu-se la slujbaşi mărunţi ai statului.

Începând cu secolul al XVII-lea, după ce mai bine de un secol fuseseră promovaţi ca dregători doar membrii clasei boiereşti, dregătorii încep să fie numiţi tot mai des *boieri*. Formulele ca „boierii divanului mari şi mici" îşi fac apariţia tot mai des în documentele cancelariei domneşti. În a doua jumătate a secolului al XVII-lea s-a realizat un pas în plus: se renunţă definitiv la denumirile de dregător şi mare dregător şi se folosesc cele de boier şi mare boier. Acest fapt a condus la o identificare a dregătoriei cu boieria. **În consecinţă, a fi boier însemna a fi automat dregător şi, începând cu secolul al XVIII-lea, a fi numit într-o dregătorie va însemna automat pătrunderea în interiorul clasei boiereşti.**

Din tot ceea ce am prezentat rezultă o serie de caracteristici ale organizării şi funcţionării dregătoriilor în epoca feudalismului dezvoltat românesc:

a) atribuţiile fiecărui dregător nu erau determinate în mod rigid, ca în dreptul public modern. Noţiunile de specializare şi competenţă specifice administraţiei moderne lipseau, de unde şi confuziunea de atribuţii tipică epocii feudale. Adesea, domnul încredinţa unui anume dregător sarcini ce intrau în competenţa altui dregător. Deşi dregătorii îndeplineau fiecare, cu precădere, anumite atribuţii specifice dregătoriei lor, asta nu îi împiedica să cumuleze şi să realizeze o sumă de atribuţii de ordin militar, judecătoresc sau delegate de domn. Identitatea dregătoriei nu se pierdea însă prin aceasta, dregătoriile evoluând, în final, spre o specializare, pe măsură ce funcţiile statului s-au diversificat şi specializat;

b) până în secolul al XVIII-lea, dregătorii nu au fost plătiţi cu leafă pentru slujba lor, ci răsplătiţi cu danii domneşti de sate sau ocine, scutiri de dări, daruri de la subalterni sau de la oaspeţii străini, concedarea unor venituri domneşti dintr-un ţinut, impunerea de taxe pentru judecată sau cote din veniturile domneşti strânse de ei;

c) dregătoriile centrale s-au defalcat, cu timpul, în dregătorii puse în slujba statului şi dregătorii puse în slujba domnului sau curţii domneşti. Cu toate acestea, delimitarea nu este absolută, şi unii şi alţii dintre dregători îndeplinind, în spiritul confuziei de atribuţii, îndatoriri atât pe lângă domn, cât şi pentru ţară. După cum am văzut deja, dregătorii aflaţi în slujba domnului apar ca membri în Sfatul domnesc, consiliindu-l pe domn în probleme

importante pentru țară. De asemenea, logofătul, prin formare dregător al țării, îndeplinea și servicii personale domnului, acesta neavând o cancelarie proprie, așa cum avea doamna;

d) cu toate transformările existente în societate sau în economie, aparatul administrativ al Țărilor române a rămas rudimentar de-a lungul secolelor. În ciuda faptului că dările față de stat au crescut considerabil, aceasta nu s-a reflectat în creșterea numărului, diversificarea ori specializarea dregătoriilor, în condițiile în care cea mai mare parte a acestor dări nu rămâneau în țară, ci luau calea Istanbulului;

e) între dregători a existat întotdeauna o ierarhie exprimată prin rangul atribuit dregătorului respectiv. În fruntea ierarhiei s-au aflat întotdeauna dregătorii de stat urmați de cei aflați în serviciul domnului sau al curții. În subordinea acestora se aflau o serie de dregători inferiori (slujbași) identificați fie prin formula al 2-lea, al 3-lea, fie prin diminutivul dregătoriei în ascultarea căreia se aflau. În documentele domnești ale secolul al XVII-lea încep să apară, de asemenea, distincții între boierii (dregătorii) mari și mici;

f) dregătorii erau numiți și revocați de către domn. Criteriile de numire erau aleatorii, ținându-se în general cont de rudenie, avere, dar și de pricepere și îndemânare. Numirile se făceau la începutul fiecărei domnii și în caz de vacanță a dregătoriei. La începutul fiecărui an, dregătorii depuneau însemnele dregătoriei, urmând să fie reconfirmați sau numiți alții în slujbă. Schimbări de dregători se puteau face și în decursul anului;

g) la numire și confirmare, fiecare dregător depunea un jurământ de credință față de domn;

h) dregătoriile nu erau moștenite ereditar în cadrul familiilor boierești. Domnul era cel care numea într-o dregătorie în momentul vacantării acesteia. Cu toate acestea, având în vedere criteriile specifice de selecție, marile dregătorii au fost deținute de aproximativ 30 de familii boierești[1].

### 4.6. Marii dregători și subalternii lor

Înainte de a trece la prezentarea diverșilor mari dregători, trebuie precizat că e dificil de făcut o grupare a acestora în funcție de atribuțiile lor. Nu numai confuzia de atribuții, dar și evoluția multor dregătorii de la o atribuție principală la alta sau din serviciul domnului în cel al statului îngreunează un asemenea demers. De asemenea, de-a lungul timpului, unii dregători au lăsat o atribuție minoră pe seama subalternului, dobândind o alta superioară care a devenit principală. Pentru a putea face totuși o grupare, vom avea în vedere caracterul pe care l-a avut dregătoria în apogeul dezvoltării ei. De aceea, păstrând distincția dintre dregătorii de stat și cei aflați în slujba curții sau a

[1] A se vedea *I. Țighiliu*, op. cit., p. 135.

domnului, mai trebuie remarcat că cei dintâi pot fi grupaţi şi ei în dregători civili şi dregători militari. Între aceştia nu vom putea identifica dregători implicaţi doar în administraţia statului, în condiţiile în care chiar şi un dregător cu atribuţii principal judecătoreşti sau militare ori legate de persoana domnului putea primi din partea acestuia o însărcinare care să intre în domeniul propriu-zis al administrativului. În aceste condiţii, se impune o trecere în revistă a tuturor dregătorilor importanţi.

**a) Dregătorii de curte sau aflaţi în serviciul Domnului.** În această categorie se înscriau acei dregători care fie prestau diverse servicii personale domnului, fie se ocupau de aprovizionarea şi ospeţele curţii domneşti, fie aveau în grijă grajdurile domneşti. Deşi, strict vorbind, ei făceau o administraţie privată, având în vedere identificarea domnului cu statul, cât şi rolul lor în Sfatul domnesc, putem afirma că participau la realizarea administraţiei publice a statului. Printre aceştia regăsim pe **marele paharnic**, însărcinat cu gustarea băuturii domnului, administrarea viilor şi a pivniţelor domneşti, pe **marele stolnic**, însărcinat cu masa domnească, gustarea prealabilă a mâncării domnului şi aprovizionarea curţii cu alimente, pe **marele comis**, însărcinat cu grija cailor şi a grajdurilor domneşti, pe **marele medelnicer**, care turna apă domnului când se spăla pe mâini pentru a lua masa, pe **marele clucer** care aproviziona curtea cu cereale şi strângea zeciuiala domnului pe grâu, pe **marele sulger**, ce aproviziona curtea cu carne, pe **marele pitar**, ce aprovizionа cu pâine curtea domnească, şi pe **marele cămăraş**, ce administra averea domnului.

**b) Dregătorii civili ai statului.** În fruntea acestora îl regăsim, în Ţara Românească, pe **banul** Olteniei. Manifestându-se, la început, cu un fast aproape domnesc în calitatea lui de mare senior feudal, banul devine, treptat, un dregător integrat în ierarhia aparatului de stat. La sfârşitul secolului al XVII-lea, banul şi ispravnicul său erau doar reprezentanţii domnului în Oltenia, administrând-o în numele acestuia. Atribuţiile sale erau complexe, asemănătoare cu ale domnului: judecătoreşti, administrative, fiscale, militare. Avea, în mod excepţional, *ius gladii* ca şi domnul, drept care i-a fost ridicat de către Constantin Şerban, în urma numeroaselor abuzuri constatate. Banul era numit şi destituit de domn, primea porunci obligatorii de la acesta, raportând asupra rezultatului.

În ceea ce priveşte atribuţiile administrative, el dădea cărţi de autorizare pentru înfiinţarea de sate, cerceta şi fixa hotarele satelor şi ocinilor, contribuia la menţinerea ordinii feudale prin prinderea şi pedepsirea răufăcătorilor.

Alături de acesta îl întâlnim, în ambele state româneşti, pe **marele vornic**, însărcinat cu atribuţii predominant judecătoreşti, pe **marele logofăt**, însărcinat cu redactarea actelor domneşti şi păstrarea sigiliului, pe **marele vistiernic**, însărcinat cu administrarea vistieriei, pe **marele postelnic**,

însărcinat cu primirea trimişilor străini, **marele portar/marele uşar**, însărcinat cu primirea turcilor la curte, şi pe **vătafii de aprozi**, ce aveau grija aprozilor de la curte.

c) **Dregătorii militari ai statului.** Printre aceştia întâlnim pe **marele spătar** care, din secolul al XVII-lea, conducea în Ţara Românească armata, mai apoi cavaleria, pe **hatman**, ce conducea armata în Moldova, pe **pârcălabi**, ce conduceau cetăţile întărite în Moldova, pe **marele armaş**, dotat cu atribuţii militare şi poliţieneşti, pe **marele agă**, ce conducea pe seimeni (în Ţara Românească) şi pe călăraşi (în Moldova), pe **marele serdar**, comandant al trupelor de mazili, şi pe **marele şetrar**, însărcinat cu încartiruirea armatei (Ţara Românească) şi conducerea artileriei (Moldova).

Mai toţi aceşti mari dregători aveau în subordine o serie de **slujitori** dispuşi atât la nivelul centrului, cât şi la nivelul teritoriului. Aceştia erau identificaţi fie prin cuprinderea în titulatură a numeralelor – vistierul al doilea, al treilea –, fie prin trecerea titulaturii marilor dregători la diminutiv – de exemplu, păhărnicei.

## 4.7. Organizarea judecătorească

Organizarea judecătorească a Evului Mediu românesc era profund marcată de caracteristicile generale specifice realizării justiţiei pe întreg continentul european:

a) inegalitatea şi inechitatea rezultate din departajarea competenţei materiale şi teritoriale a instanţelor în funcţie de diferenţele de statut juridic;

b) confuzia între judecătoresc şi administrativ specifică inexistenţei separaţiei puterilor în stat;

c) inexistenţa unei specializări a instanţelor în materie civilă şi penală;

d) inexistenţa unei ierarhii clare a instanţelor;

e) inexistenţa autorităţii de lucru judecat, fapt care producea dezordine şi incertitudine în realizarea justiţiei.

Justiţia era realizată de două tipuri de instanţe: laice şi ecleziastice.

**Instanţele laice** erau domnul, alături de Sfatul domnesc/Divan, unii dregători centrali relativ specializaţi (banul, vornicul, spătarul, armaşul, vistierul) şi subalternii lor de la nivelul teritoriului (bănişorii, vorniceii, armăşeii), conducătorii judeţelor/ţinuturilor, agenţii domniei în oraşe şi organele proprii ale acestora, seniorul pe domeniul său feudal, în limitele acordate de imunităţi, precum şi organele obştii săteşti libere. În exercitarea atribuţiilor lor judecătoreşti, marii dregători, marii boieri de divan şi mitropolitul emiteau cărţi de judecată ce puteau fi atacate în apel la instanţa domnească.

Domnul reprezenta judecătorul suprem al supuşilor săi, având dreptul să ia singur hotărârile judecătoreşti, indiferent dacă judeca în calitate de instanţă de fond sau ca instanţă supremă, alături de Divan. Divanul era un simplu

asistent al domnului în cadrul procedurii de cercetare a pricinii. În secolul al XVII-lea, Divanul cerceta singur pricinile, propunând domnului hotărâri de judecată pe care acesta le confirma sau infirma.

Competența teritorială și materială a domnului în materie de judecată a fost restrânsă de imunitățile de judecată acordate vasalilor și, mai ales, Bisericii. În aceste condiții, dreptul de judecată domnească trecea asupra beneficiarului imunității, urmând ca domnul să judece pricina în apel[1]. Autoritatea în materie judecătorească a acestuia se va consolida treptat în defavoarea autonomiilor satelor, orașelor și domeniilor boierești. La nivelul orașelor, instanțele orășenești proprii, reprezentate de șoltuz, pârgari și adunarea generală a orășenilor, își vor pierde în secolele XVI-XVII drepturile de judecată în favoarea reprezentanților domnești de la nivelul județelor/ținuturilor și orașelor.

În ceea ce privește **justiția ecleziastică**, aceasta a fost, în mod firesc, reglementată de dreptul bizantin nomocanonic și laic receptat în cadrul pravilelor. Acestea au acordat competență exclusivă instanțelor ecleziastice în judecata clerului, precum și a anumitor infracțiuni. Raportul specific bizantin dintre stat și biserică a implicat nu doar o utilizare a statului ca instrument al aplicării pedepsei, ci și un control al sentințelor instanțelor ecleziastice de către cele laice. Pe domeniile bisericești și mănăstirești, dreptul de judecată al egumenilor și episcopilor se exercita în aceleași condiții cu al celorlalți stăpâni feudali, fiind consfințit prin imunitățile de judecată acordate de domnie.

Autoritatea spirituală a bisericii, precum și rolul important jucat de creștinism în aceste secole au creat acest tip de colaborare în materie judecătorească, specifică, de altfel, și Bizanțului. Puterea judecătorească exercitată de biserică nu doar în domeniul ecleziastic, ci și în pricinile laice, dar sub controlul statului, precum și posibilitatea domnului de a judeca sau rejudeca în apel pricini canonice au constituit dominanta raportului dintre stat și biserică în materie de judecată , în această epocă. Nu au existat conflicte, deoarece unele intervenții ale domnului erau aprobate de biserică, iar statul recunoștea prin hrisoavele domnești un domeniu propriu al vieții bisericești în care biserica avea drept exclusiv de judecată. În același timp, este important de remarcat și faptul că biserica nu a luptat în epocă pentru drepturile ei.

### 4.8. Organizarea fiscală

Organizarea fiscală era determinată de nevoile bănești ale statului medieval, identificate mult timp cu cele ale domniei, de inegalitatea dintre

[1] A se vedea *T. Teoteoi*, Instituții și viață de stat, în Istoria românilor. Vol. IV. De la universalitatea creștină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, București, 2001, p. 217-218.

diversele pături sociale, precum şi de obligaţiile fiscale ce decurgeau din vasalitatea faţă de Imperiul Otoman.

*Veniturile* statului medieval românesc au provenit fie din diversele vămi, ocne şi amenzi, fie din dările impuse locuitorilor ţării. Datorită autorităţii domneşti limitate din secolele XIV-XV, cea mai mare parte a veniturilor statului erau asigurate de domeniul domnesc, de darurile şi plocoanele ocazionale ale supuşilor, de taxele vamale plătite la intrarea şi ieşirea mărfurilor din ţară, la transportul lor prin oraşe şi la vânzarea lor, precum şi din diversele amenzi cu caracter penal. Pe măsură ce autoritatea domnească s-a consolidat, nevoile de apărare au crescut şi, mai apoi, pretenţiile tributare ale turcilor au sporit, veniturile statului au fost asigurate primordial din dări.

Având în vedere modul repartizării (aşezării) lor, dările plătite de contribuabili erau de două feluri: pe de o parte, existau *dările de repartiţie* (birurile) la a căror aşezare se ţinea seama de potenţialul fiscal al contribuabililor şi, pe de altă parte, existau *dările de cotitate* (dijmele) la care se avea în vedere materia impozabilă.

După forma perceperii lor, dările se împărţeau în muncă, natură şi în bani. Până în prima jumătate a secolului al XVI-lea au predominat dările în muncă şi natură, pentru ca, din a doua jumătate a aceluiaşi secol până în secolul al XVIII-lea, să predomine cele în bani. Numite *zeciuială* în Ţara Românească şi *deseatină* în Moldova, **dările în natură** presupuneau, de regulă, perceperea a 10% din produse. Cele mai importante au fost *găletăritul/ilişul* pe cereale, *goştina/vama* pe oi şi porci, *vinăriciul/deseatina* pe vin, *albinăritul/vama/dijma* pe stupi, *văcăritul* pe vitele mari. **Dările în muncă** se numeau munci sau slujbe şi constau în diverse prestaţii în muncă la cetăţi, drumuri, poduri, mori, efectuarea de transporturi cu carul, paza hotarelor, asigurarea cailor de olac, asigurarea transmiterii ştirilor etc. **Dările în bani** sunt cu toate dări de repartiţie numite *dare, dajdie* sau *bir* şi erau plătite de toate categoriile sociale care nu beneficiau de scutiri. Cuantumul acestui bir a crescut constant pe măsură ce dominaţia otomană s-a accentuat: de la aproximativ 100 piaştri la sfârşitul secolului al XVI-lea, plătit în câteva rate anuale, el ajunge la 1600 de piaştri în epoca fanariotă, plătit în rate lunare sau chiar bilunare.

*Categoriile fiscale* se identificau cu stările sociale existente. Marea majoritate a dărilor erau suportate doar de ţăranii liberi şi de cei dependenţi. Slujitorii, curtenii, târgoveţii, preoţii de mir, beneficiind de unele scutiri, participau doar la plata unei părţi a dărilor. Boierii, clerul înalt şi mănăstirile se bucurau de largi privilegii, fiind, de regulă, scutiţi complet de plata dărilor. La sfârşitul secolului al XVII-lea, masa contribuabililor a fost împărţită în bresle fiscale, din care făceau parte cei din categoriile sociale de mijloc, şi birnici, din care făceau parte ţăranii.

*Plata dărilor* erau un proces complex ce consta în realizarea unor recensăminte fiscale, aşezarea sau repartiţia dărilor şi perceperea lor propriu-zisă. Recensămintele fiscale (crestare, samă) erau realizate de slujitori speciali (pererubnici, perepisnici) ai statului şi aveau drept scop determinarea masei impozabile şi a capacităţii (puterii) ei de contribuţie. În baza catastifului general aflat la vistierie, domnul şi Sfatul domnesc „aruncau asupra ţării" suma de bani necesară respectivului an fiscal. Această sumă era repartizată unităţilor fiscale – judeţe, sate, gospodării – „după putere" (în funcţie de avere, şi nu pe cap) de către cei cu atribuţii în domeniu: birarii de judeţ repartizau darea pe sate, iar pârcălabii satelor împreună cu oamenii buni şi bătrâni repartizau darea satului pe gospodării. Procesul de repartizare a dărilor pe unităţi fiscale purta denumirea de **cisluire**, iar cota-parte ce revenea unei unităţi fiscale se numea **cislă**.

*Perceperea* dărilor se făcea de către slujitori a statului (birarii/dăbilarii) în baza principiului răspunderii solidare. În scopul asigurării veniturilor necesare, pentru neplata cotei repartizate răspundea întreaga colectivitate din care contribuabilul făcea parte. Răspunderea colectivă se întindea asupra rudelor, a satului întreg, a satelor vecine şi chiar asupra birarilor din judeţul respectiv. Dacă un sat întreg nu îşi putea achita cota-parte repartizată, el urma să fie aservit în contul datoriei.

*Obligaţiile către turci* au reprezentat cauza cea mai proeminentă a creşterii fiscalităţii în Ţările Române. Acestea se împărţeau în plata unor sume de bani, prestaţii în natură şi în muncă.

Obligaţiile băneşti vizau plata haraciului sau tributului şi peşcheşurile remise sultanului şi curţii sale. Cuantumul haraciului a variat de la 2000-3000 de galbeni plătiţi în secolul al XV-lea la 155.000 de galbeni plătiţi de Ţara Românească la sfârşitul secolului al XVI-lea. Sume enorme de bani se scurgeau spre Istanbul şi ca urmare a permanentizării sistemului cumpărării şi confirmării în domnie. Prestaţiile în natură constau în livrarea anuală a anumitor cantităţi de animale şi produse, iar prestaţiile în muncă vizau fortificarea cetăţilor turceşti, efectuarea de transporturi etc.

### 4.9. Organizarea militară

**Armata** a dobândit o nouă importanţă şi o nouă dimensiune după apariţia domniei şi formarea marilor state feudale româneşti. Instituţionalizarea ei s-a realizat în strânsă legătură cu funcţia de apărare externă a statului medieval.

În momentul în care ţara era ameninţată de o primejdie gravă din exterior, la chemarea domnului şi sub comanda acestuia se aduna **oastea cea mare**. Ca şi în trecut, baza acesteia era formată de ţăranii ce trăiau organizaţi în obşti săteşti. Participarea la oaste atât a ţăranilor liberi, cât şi a celor aserviţi era obligatorie, fapt dovedit de inexistenţa imunităţilor militare acordate

stăpânilor feudali pentru obștile lor aservite. Începând cu secolul al XVI-lea, oastea cea mare va dispărea treptat, în condițiile în care s-a instaurat dominația otomană, s-a generalizat utilizarea armelor de foc, iar numărul mare al țăranilor aserviți nu a mai motivat lupta de apărare a pământului.

Alături de țărani, la oastea cea mare a țării participa și **oastea domnească**. Aceasta era formată din curteni, întreg aparatul administrativ-militar al țării, viteji și steagurile din ținuturi/județe alcătuite din mici proprietari de pământ aflați sub comanda dregătorilor locali. Toți aceștia, împreună cu cetele boierilor vasali formau **oastea cea mică** a țării, o forță de luptă permanentă. Din secolul al XVI-lea, această oaste va fi dominată de către slujitorii domnești organizați în bresle la nivelul teritoriului. Pe măsura decăderii curtenilor și slujitorilor, din secolul al XVII-lea, oastea țării va fi formată din mercenari (slujitori de leafă) al căror rol va fi redus, treptat, la paza domnului și asigurarea ordinii interne.

### 4.10. Raporturile dintre stat și biserică

Raporturile dintre statul medieval românesc și Biserica Ortodoxă Română s-au desfășurat, în această perioadă, după o paradigmă ce amintea de sistemul bicefaliei bizantine[1]. Organizarea bisericească și cea statală se postulează și se completează reciproc într-o simbioză care așează, până la urmă, totul sub semnul creștinismului.

Apariția marilor state feudale românești a determinat o reorganizare administrativă bisericească prin apariția mitropoliilor (la 1359 în Țara Românească și 1401 în Moldova). Pe de altă parte, apariția mitropoliilor a marcat apariția unui stat cu o identitate politică și ideologică bine definită și independent în raport cu alte state. Biserica a avut astfel un rol deosebit în consolidarea internă și externă a statului feudal, precum și în întărirea puterii domnești.

Biserica ortodoxă, ca instituție, nu s-a situat nici în afara statului și nici deasupra acestuia. Ea a fost încorporată statului medieval: creștinismul ortodox era ideologia oficială a statului, iar Biserica era de stat. Formal,

---

[1] Putem discuta, pentru evoluția raporturilor stat-biserică în Țările Române, despre perpetuarea simbiozei între puterea politică a împăratului bizantin și autoritatea spirituală a patriarhiei de la Constantinopol, specifică secolelor IX-XV. Patriarhul primise funcții speciale în Imperiu, devenind cel mai important membru al lui, căpetenia sa religioasă, iar împăratul dobândește un loc special în biserică, devenind căpetenia laică a acesteia. „Are loc o întrepătrundere reciprocă între Imperiu și Biserică, reprezentate de împărat și, respectiv, de patriarh, dar diferența metafizică dintre ele (...) rămâne neafectată. Deși diferite prin însăși natura lor, cele două «logici» formează acum «simfonia» ce reprezintă faza finală a teocrației bizantine". A se vedea *Al. Schmemann*, Teocrația bizantină și Biserica Ortodoxă, în R.T. nr. 1/1992, p. 90.

mitropolitul era deținătorul puterii spirituale și șef spiritual al statului, iar domnul era deținătorul puterii seculare și șef politic al Bisericii. Dincolo de aceasta, Bisericii i s-a acordă un rol esențial în stat, ce o implica în toate problemele specifice acestuia, iar statul, prin domn, deținea o putere de reglementare și organizare a vieții bisericești. Exista aproape o identificare între stat și biserică într-o formulă în care, totuși, puterea statală, prin domn, manifesta un clar ascendent față de biserică. Ele aveau țeluri comune: biserica ortodoxă, în calitate de biserică a neamului, lua parte din plin la decizia politică, iar statul era un ocrotitor al ortodoxiei în interior și exterior și forma politico-juridică a manifestării unei societăți creștine ale cărei idealuri morale le împărtășea, deoarece canoanele aveau putere în stat.

Această colaborare s-a făcut simțită în toate problemele vieții bisericești și de stat. Acestea erau soluționate de niște sinoade sau soboare mixte, având forma unor corpuri reprezentative feudale (adunările de stări) din care făceau parte mitropoliții, episcopii și starețiii din partea bisericii și dregători de la curtea domnitorului. În timp ce mitropolitul țării lua parte la decizia politică în cadrul sfatului domnesc, fiind primul sfetnic al domnului, acesta din urmă are dreptul să decidă în privința numirii mitropolitului și starețiilor și în alte probleme bisericești, oprindu-se, asemenea împăraților bizantini, la problemele legate de dogmă[1].

Întregul drept scris avea un caracter unitar laico-bisericesc, neexistând o legislație de stat independentă de cea bisericească și nici una bisericească independentă de cea laică. Domnul și biserica s-au manifestat împreună ca un factor de receptare a dreptului bizantin, cu un ascendent clar al bisericii, care avea puterea să cenzureze atât pravila, cât și Legea Țării.

Colaborarea statului cu biserica în interesul consolidării regimului social-politic feudal, dar și subordonarea bisericii față de stat se reflectă mai pregnant în domeniul justiției. Bisericii i s-a recunoscut dreptul de judecată atât în pricini canonice, cât și laice (legate de înrudire, adulter, divorț, moștenire, filiație), însă domnul avea posibilitatea să judece sau să rejudece în toate aceste litigii. Ierarhii bisericii se aflau, de asemenea, sub jurisdicția domnească.

Având în vedere toate aceste considerente, nu se pune problema unei autonomii a bisericii, în sensul modern al termenului, în această perioadă. Echilibrul instaurat în cadrul acestei determinări de atribuții, cu toate imixtiunile reciproce, a fost păstrat în general printr-o colaborare pașnică, dictată de identitatea de interese. Problema autonomiei se va pune doar mai târziu, când statul va deveni tot mai puternic.

---

[1] A se vedea *P. Strihan*, Atribuțiile și procedura de lucru a sfatului domnesc, în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 283-284.

## 5. Organizarea administrativ-teritorială

Apariția marilor state feudale românești cu funcțiile lor specifice condiționate de existența unei puteri centrale a determinat apariția unui aparat complex care să reprezinte și să realizeze la nivel regional și local interesele statului feudal. Aflat în subordinea domniei și a marilor dregători, acest aparat s-a regăsit de la bun început pe întreg teritoriul țării, îndeplinind diversele sarcini încredințate de la centru. Din punctul de vedere al competenței lor materiale, situația era asemănătoare cu cea existentă la nivelul marilor dregători: lipsa unei specializări în contextul confuziei totale de atribuții.

Pe lângă reprezentanții domniei, mai trebuie amintit un aparat administrativ local aparținând unor comunități locale, sătești și orășenești, cu atribuții proprii, specifice epocii feudale.

### 5.1. Unitățile administrativ-teritoriale

Competența teritorială a acestui aparat administrativ era circumscrisă la nivelul unor diviziuni administrativ-teritoriale de dimensiuni mai mari sau mai mici. Cele mai mari și mai vechi au fost *județele* în Țara Românească și *ținuturile* în Moldova. În epocă au fost atestate însă și unități administrative mai vaste decât județele/ținuturile, a căror existență a fost determinată de diverse împrejurări trecătoare (Petre Strihan). Este vorba, în Țara Românească, de asocierea la domnie care a prilejuit încredințarea de către Vladislav I a Olteniei spre administrare fiului său Radu I. De asemenea, în Moldova, țara a fost împărțită în două mari unități administrative: Țara de Jos și Țara de Sus. Țara de Jos e atestată încă din 1518. Ambele erau conduse de mari vornici cu atribuții militare și judecătorești. Aceștia își exercitau atribuțiile prin vornici locțiitori ce-și aveau reședința în scaunele celor două „Țări": Bârlad și Dorohoi. Aceste mari subdiviziuni teritoriale erau însă mai mult reminiscențe ale epocii anterioare formării marilor state feudale decât unități administrativ-teritoriale propriu-zise.

Unități administrativ-teritoriale mai mici decât județele/ținuturile erau satele și orașele, unde domnia era reprezentată de proprii agenți. Subdiviziuni administrative ale județelor/ținuturilor care să grupeze mai multe sate și târguri nu au existat în perioada studiată.

### 5.2. Județul/ținutul

Județele și ținuturile nu au fost unități administrativ-teritoriale create artificial de către domnie, după întemeiere. Ele s-au format pe unități geografice naturale (văi de râuri), avându-și originea în acel proces de asociere a satelor în uniuni de obști, anterior întemeierii. Ceea ce s-a schimbat a fost doar finalitatea acestor decupaje teritoriale: de la o funcție de apărare a

intereselor unor comunități locale, ele au trecut, după centralizarea statului, la o funcție de promovare a intereselor statului feudal de către slujitorii domnești în limitele unor unități administrativ-teritoriale. Această transformare s-a realizat treptat, pe măsură ce puterea domnească s-a centralizat și statul feudal s-a dezvoltat.

**Județele** au fost specifice Țării Românești, prima lor atestare documentară datând de la 3 octombrie 1385. Denumirea lor latinească (*iudicium*) scotea în evidență vechile atribuții de judecată exercitate pe aceste teritorii[1]. În cea mai mare parte a cazurilor, denumirea acestora a provenit de la cursul de apă cel mai important care străbătea regiunea. Exemplele sunt edificatoare: Dâmbovița, Prahova, Buzău, Râmnicu Sărat, Ialomița, Ilfov, Argeș. Județele oltenești Dolj și Gorj și-au primit denumirea după situarea lor în amonte sau aval de râul Jiu (slavonestile *dol* – vale și *gor* – deal)[2]. În Moldova s-au format ca unități administrativ teritoriale **ținuturile**. Apariția lor este legată aici de unitățile teritoriale ce depindeau de o cetate, un oraș sau o curte domnească de la care ținuturile au preluat și denumirile: Bacău, Botoșani, Cetatea-Albă, Hotin, Iași, Neamț, Soroca, Roman etc. Faptul acesta este legat de puternica viață urbană ce se dezvoltă aici sub influență germană și polonă, de unde și concluzia că, spre deosebire de Valahia, unde orașele și cetățile au apărut în mare parte după constituirea județelor, în Moldova apariția cetăților și a orașelor este cert anterioară apariției ținuturilor. Există însă și ținuturi ce și-au dobândit numele de la râurile mai importante de care erau străbătute: Covurlui, Putna, Cârligătura și Tutova.

În ambele țări, numărul unităților administrativ-teritoriale s-a redus treptat, astfel că, în secolele XVI-XVII, existau 24 de ținuturi în Moldova și 16 județe în Țara Românească.

În fruntea județelor și ținuturilor se găseau reprezentanți ai domniei ce îndeplineau atribuții administrative, judecătorești și fiscale. De la bun început, trebuie stabilit faptul că aceste organe nu aveau atribuții de decizie proprie, fiind niște simpli agenți, simpli executanți ai ordinelor venite de la centru. Încă de la întemeiere, prezența lor s-a făcut remarcată mai ales la și în jurul curților domnești unde aceștia își exercitau atribuțiile. În fruntea județelor cele mai vechi documente atestă prezența unor *sudeți*, iar în fruntea băniilor oltenești a unor *bani*. În Moldova, organele administrative ale ținuturilor au fost mult mai diverse și mai bine organizate, în strânsă legătură cu

---

[1] P. Negulescu scoate în evidență legătura dintre atribuțiile judecătorești exercitate de juzii – *judex* (cnezii) – români conducători ai unor cnezate și denumirea de județ dată teritoriului în limitele căruia aceștia și-au exercitat competența de judecată. A se vedea *P. Negulescu*, Istoricul județelor în România, în R.D.Pb. nr. 1-2/1942, p. 91.

[2] *Idem*, p. 89.

existența numeroaselor cetăți și fortificații care au precedat în timp apariția ținuturilor ca unități administrativ-teritoriale. Tocmai de aceea, conducătorii ținuturilor erau, în același timp, și conducători ai cetăților sau orașelor aflate în respectivul ținut. În fruntea ținuturilor care aveau în raza lor cetăți se aflau *pârcălabi*, iar în fruntea celorlalte *sudeți*. Ținuturile de graniță erau conduse de *staroști*. Din secolele XVI-XVII, în fruntea ținuturilor cu cetăți se găsesc câte doi pârcălabi, iar denumirea de pârcălab începe să se generalizeze în mai toate ținuturile. Cu toate acestea, mai vechile denumiri, tradiționale nu dispar.

La nivelul județelor și ținuturilor funcționau așa-numiții **slujitori**. Aceștia erau de două categorii: civili și militari. *Slujitorii civili* reprezentau dregători mărunți ai statului și domniei, aflați în subordinea marilor dregători și care realizau diverse sarcini la nivel teritorial. De regulă, erau grupați pe lângă curțile domnești din orașe. *Slujitorii militari* formau elementele tradiționale ale oastei boierilor mici, numiți curteni, în Moldova, și roși, în Țara Românească. Începând cu secolul al XVI-lea, aceștia încep să fie reorganizați. În Moldova, pe lângă pârcălabii de ținuturi își fac apariția *marii vătafi de ținuturi*, ca șefi ai unităților de curteni. La fel, în Țara Românească, sunt atestați *căpitani*, ca șefi ai unităților de cerveni sau roși. Ei au fost grupați, mai ales în interes militar, în unități și cete, dar puteau îndeplini, în timp de pace, o serie de atribuții administrative și fiscale.

### 5.3. Domeniul feudal ca „entitate administrativ-teritorială" independentă. Rolul imunităților feudale[1]

Deși nu a avut rolul din feudalismul apusean, sistemul imunităților feudale a contribuit și la noi la crearea temporară a unor entități administrative scoase de sub autoritatea centrului reprezentat de domnie.

*Imunitatea* reprezenta un privilegiu acordat de domn unui nobil local sau for bisericesc, prin care se interzicea slujbașilor domniei să-și exercite atribuțiile administrative, fiscale și judecătorești asupra domeniilor ce aparțineau acestora.

Prin dobândirea imunității, proprietarul feudal primea dreptul de a strânge impozite, de a cere slujbe în plus de la locuitorii domeniului său, de a judeca pricini de o importanță mai mică și de a încasa amenzile. Actul de imunitate consacra într-o formă juridică, legală dreptul marelui proprietar feudal de a exploata pe țărani și de a-i sili să lucreze pe domeniile lui, substituindu-se în drepturile fiscale, administrative și judecătorești ale domniei.

După întemeiere, domnii obișnuiau, pentru a-și consolida poziția politică, să facă tot mai multe danii de pământ. Acestea erau adeseori însoțite de imunitate, în temeiul căreia proprietarul donatar avea asupra domeniului

[1] A se vedea *I. Țighiliu*, op. cit., p. 150-153.

primit prerogative economice, judecătoreşti şi administrative. Imunitatea se acorda uneori şi boierilor cu proprietate alodială, ce dobândeau la rândul lor, în acest fel, tot surplusul de produse de la ţărani, care, în lipsa unui act de imunitate, trebuia să fie împărţit cu domnul.

Prin actul de imunitate, boierii dobândeau privilegii strict determinate: cele mai multe acte de imunitate acordau *privilegii de natură administrativ fiscală* – scutire de dări şi slujbe –, stabilindu-se totodată şi opreliştea pentru dregătorii domniei de a pătrunde pe asemenea moşii pentru a strânge birurile sau a-i sili pe ţărani la munci în folosul domniei. Existau şi *privilegii de natură judecătorească* cu două aspecte: unele acordau boierilor dreptul de a judeca anumite pricini pe moşiile lor, cu excluderea slujbaşilor domneşti, iar, prin altele, domnul sustrăgea pe unii boieri de la jurisdicţia de drept comun, supunându-i cu exclusivitate jurisdicţiei domneşti. De regulă, nu se acordau *imunităţi militare*, pericolul permanent venit de la sud de Dunăre împiedicând acest lucru. Dobândind asemenea imunităţi, boierii îşi organizau domeniile în unităţi independente din punct de vedere administrativ-fiscal şi judecătoresc, având dregătorii lor proprii, curteni prin care îşi exercitau atribuţiile lor şi care formau o curte, oarecum asemănătoare celei domneşti.

Bisericii i s-au acordat mai ales privilegii de natură administrativ-fiscală şi judecătorească.

Diplomele de imunitate prin care se acordau imunităţi erau redactate în mod analitic, prevăzând în mod amănunţit numărul şi întinderea privilegiilor acordate de la caz la caz, avându-se în vedere că ele reprezintă o excepţie de la ordinea juridică de drept comun.

O particularitate a acordării imunităţilor în Ţările Române, este faptul că ele s-au acordat mai ales Bisericii. Imunităţile judecătoreşti erau cele mai rare.

În esenţa ei, imunitatea a îndeplinit o funcţie importantă în evoluţia administraţiei publice româneşti, deşi nu a avut o aplicare largă: *a fost o formă feudală de a rezolva unele probleme de administrare a statului, în condiţiile lui de organizare rudimentară.*

### 5.4. Satele

Şi după întemeiere, obştea sătească a continuat să fie celula de bază a vieţii socio-economice şi spirituale româneşti, desfăşurată acum în condiţiile existenţei marilor state feudale româneşti. Ea şi-a păstrat mai vechile caracteristici legate de ideile de comunitate/obşte şi solidaritate, precum şi tradiţionalele funcţii economice, politice, juridice, administrative şi spirituale. Epoca feudalismului dezvoltat şi-a pus însă puternic amprenta asupra modului în care aceste funcţii s-au realizat. În primul rând, trebuie remarcat că procesul de destrămare a obştii şi de aservire a acesteia a continuat şi chiar s-a intensificat după întemeiere, de unde şi existenţa unei multitudini de obşti

aflate în dependenţă feudală faţă de domnie, pe de o parte, şi faţă de marii stăpânitori feudali (boierii şi biserica), pe de altă parte. Prezenţa unui stăpân feudal, dotat adesea cu imunităţi, a modificat atât aparatul administrativ, cât şi atribuţiile acestuia în interiorul obştii aservite. Şi în ceea ce priveşte obştile libere, prezenţa unei puteri centrale a limitat şi transformat funcţiile politice, economice şi judecătoreşti ale acestora.

**1) Obştile libere**, numite moşneneşti în Ţara Românească şi răzeşeşti în Moldova, erau comunităţi rurale autonome, bucurându-se de dreptul de a se administra prin propriile lor organe, conform normelor juridice cutumiare instaurate încă din epoca migraţiilor. Asupra lor domnia exercita o autoritate de drept public, manifestată prin dreptul de a impune biruri şi munci şi de a judeca pricinile grave.

Teritoriul satului era în continuare structurat în *vatra satului*, unde se aflau grupate locuinţele sătenilor, *câmpul de cultură*, unde se găseau loturile sătenilor, şi *hotarul satului*, unde se găseau bunuri aflate în folosinţă comună: fâneţe, păşuni, păduri, ape.

Ca şi în epocile anterioare, un rol important în administraţia sătească a continuat să joace organul colectiv denumit *Adunarea oamenilor buni şi bătrâni*. Aceasta era dotată cu atribuţii foarte largi în materie administrativă, judecătorească şi fiscală. Astfel, ea reglementa folosirea averii devălmaşe, dispunea prin vânzare sau donaţie de părţi din patrimoniul obştii, putea să se vândă cu sau fără oameni unui stăpân feudal, împrumuta, cumpăra şi exercita dreptul de protimisis, urmărea averea săteanului ce nu îşi plătea datoria, exercita paza câmpului şi a vetrei satului, urmărea şi prindea pe răufăcători, asista domnia la judecarea crimelor, repartiza dările impuse global satului de către domnie.

Toate satele libere erau subordonate administrativ, fiscal şi militar judeţului sau ţinutului unde se găseau, fiind supuse controlului sudeţilor, respectiv pârcălabilor de aici. De asemenea, o serie de slujitori domneşti (vornicei, bănişori, vătămani) şi agenţi de execuţie (globnici, deşegubinari, pripăşari) erau îndrituiţi să intervină în aceste sate, fie pentru a culege veniturile domniei, fie pentru a supraveghea muncile cuvenite acesteia. Toţi aceştia au contribuit treptat la creşterea influenţei şi autorităţii domniei în administraţia şi justiţia satelor şi la o reducere proporţională a drepturilor tradiţionale ale obştii.

Se menţin şi *cnezii* ori *juzii* ca organe unipersonale alese ori ereditare. Pe măsură ce satele au căzut în aservire, aceste organe au dispărut. Alte organe unipersonale existau în aceste obşti ca urmare a necesităţii alegerii unui reprezentant al satului în raporturile cu domnia. Această sarcină era îndeplinită în Ţara Românească de un *pârcălab de sat*, iar în Moldova de un *vătăman*.

**2) Satele aservite.** În funcţie de stăpânul feudal căruia îi erau aservite, aceste sate se împărţeau în domneşti, boiereşti şi mănăstireşti. Caracteristic

lor era faptul că administrarea se realiza în funcție de interesele stăpânului feudal care, cel mai adesea, își numea propriul reprezentant în scopul realizării lor. Aceștia înlocuiau cnezii și juzii specifici administrației obștilor libere.

*a) domnești.* Acestea erau, la rândul lor, de două feluri. Unele aparțineau domnului personal, acesta manifestându-se ca orice stăpân feudal, iar altele aparțineau domniei și proveneau, de obicei, din confiscarea pentru hiclenie sau de la stăpânii morți fără moștenitori.

În Moldova, situația juridică a satelor domnești a cunoscut o evoluție aparte. Aici a apărut (secolele XIV-XVI) obiceiul ca domnul să grupeze satele domnești în ocoale și să le atașeze unor curți, cetăți, orașe, târguri în scopul de a asigura acestora resursele de hrană și de muncă necesare. Numite *sate de ocol*, ele se aflau sub autoritatea unor vornici sau ureadnici numiți de domn în orașe și târguri, fiind scoase astfel de sub jurisdicția ținutului. Ele depindeau, în consecință, administrativ, fiscal, vamal și judecătoresc de târgul, cetatea sau orașul de care erau atașate. În raporturile cu domnia, satul era reprezentat de un *vătăman*, ales de comunitate.

În Țara Românească, satele domnești erau conduse de un *pârcălab* care strângea veniturile și administra satul împreună cu obștea.

*b) boierești.* Unele din aceste sate căzuseră în aservire cu mult înaintea întemeierii, fiind dobândite prin moștenire, danie, cumpărare sau cotropire. Altele fuseseră donate de domn, în baza lui *dominium eminens*, vasalilor săi pentru dreaptă și credincioasă slujbă.

Administrarea acestor sate se făcea de către stăpânul feudal în limitele imunităților feudale pe care le primise de la domnie. Boierul era reprezentat de către un organ al său numit *pârcălab* în Țara Românească și *vornicel, vornic* sau *ureadnic* în Moldova. Aceștia strângeau veniturile cuvenite stăpânului, transmiteau poruncile lui, repartizau țăranilor muncile și îi sileau să le execute, urmărind, la nevoie, pe fugari.

În Moldova, alături de reprezentantul stăpânului, a existat și un reprezentant al obștii în raporturile cu stăpânul feudal, numit *vătăman*. Sarcina sa consta în supravegherea și limitarea abuzurilor reprezentantului boieresc.

*c) mănăstirești.* Acestea proveneau, de regulă, din daniile făcute fie de domnie, fie de către boierime în scopuri pioase. Administrarea lor era realizată de către egumenul mănăstirii, reprezentat de un *pârcălab* în Țara Românească și un *dregător* în Moldova. Obștea era, la rândul ei, reprezentată de un *vătăman*.

**3) Sloboziile** erau acele sate care, deși așezate pe pământ mănăstiresc, boieresc sau domnesc și populate cu țărani aserviți, aveau un regim diferit de al satelor aservite. În scopul atragerii de țărani care să întemeieze sate noi sau să repopuleze pe cele vechi, domnul acorda un hrisov acestor coloniști prin care erau scutiți pe o anumită perioadă de timp de dări, cu excepția birului, și

de munci, cu excepția îndatoririi militare. Ele se mai bucurau, de asemenea, de un regim administrativ și judecătoresc identic cu al satelor libere. Pentru relațiile cu stăpânul moșiei, și aceste sate se bucurau de existența unor reprezentanți proprii – *pârcălabi de sat* în Țara Românească și *vornicei* în Moldova – numiți de stăpân cu acordul obștii.

O importantă controversă s-a iscat între istoricii dreptului cu privire la **personalitatea juridică** a satelor. Dacă în ceea ce privește obștile aservite situația era clară, acestea nemaifiind proprietare ale vetrei și hotarului satului, în ceea ce privește obștile libere opiniile au fost împărțite. Marea majoritate a istoricilor consideră că aceste colectivități erau lipsite de personalitate juridică, neavând deci un patrimoniu comun, distinct, și reprezentanți permanenți[1]. Obștea era aici instituția administrativă ce reprezenta cu puteri depline satul față de domnie (sau față de stăpânul feudal), iar până la legea comunală din 1864 satul nu a avut alte organe reprezentative.

### 5.5. Orașele și târgurile

**1) Apariția și statutul juridic.** Orașele și târgurile feudalismului românesc au apărut atât înainte de întemeiere (mai ales în Moldova), cât și în epoca imediat următoare întemeierii[2]. Apariția lor este legată de existența unor centre întărite, a unor curți aparținând unor șefi locali ce puteau constitui în același timp centre de schimb și de pază a mărfurilor (P.P. Panaitescu). La originea multora au stat mai vechile târguri existente pe văile unor râuri, de unde și alăturarea termenului de târg denumirii râului respectiv[3]. În epoca ulterioară întemeierii, apariția orașelor și târgurilor este legată de inițiativele

---

[1] *I.C. Filitti*, Despre vechea organizare administrativă a Principatelor române, Imprimeriile E. Marvan, București, 1935, p. 33; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografia Gutemberg, București, 1906, p. 348. La polul opus se află opinia lui A. Rădulescu, ce consideră că satele întruneau toate elementele personalității juridice: voință comună, patrimoniu comun, reprezentanți aleși ori erediari. Personalitatea lor morală ar fi fost recunoscută (nu creată) de domnie nu ca o unitate administrativă, ci pentru că ea corespundea unei realități. A se vedea *A. Rădulescu*, Viața juridică și administrativă a satelor, în Pagini din istoria dreptului românesc, Ed. Academiei R.S.R., București, 1970, p. 259-260.

[2] Este vorba despre Târgul Jiu, Râmnicul Vâlcii, Argeș, Câmpulung, Târgoviște, Buzău, Brăila, Giurgiu, Turnu, Severin, Târgșor în Țara Românească și de Iași, Suceava, Neamț, Piatra, Târgul Frumos, Huși, Bacău, Adjud, Vaslui, Tecuci în Moldova. În secolele XV-XVII apar Craiova, București, Caracal, Ploiești în Țara Românească și Galați, Focșani, Botoșani în Moldova.

[3] Este vorba despre târgurile Argeș, Buzău, Cetatea Dâmboviței, Târgul Jiului, Târgul Gilortului, Târgul Trotușului, Târgul Bahluiului, Bârlad, Târgul Moldovei (Baia), Târgul Siretului, Suceava, Vaslui.

domniei, de unde şi raportul special existent la noi între comunitatea orăşenească şi domn.

Oraşele şi târgurile erau comunităţi de oameni liberi, autonome, privilegiate şi închise. Deoarece toate erau înfiinţate de domn pe teritorii proprietate a domniei, toate aceste comunităţi urbane erau direct dependente de domnie.

Această situaţie a marcat diferenţa dintre oraşele (comunele) medievale româneşti şi cele apusene. În vestul Europei, oraşele au apărut şi s-au dezvoltat în lupta împotriva arbitrariului seniorial ca urmare a unei emancipări acordate benevol sau silit. Odată creată, comuna s-a manifestat printr-o permanentă opoziţie faţă de seniorul feudal, marcată atât prin importantele ziduri de apărare ridicate, cât şi prin mica oaste pe care o întreţinea. Acest fapt a permis, mai apoi, monarhului să facă din orăşeni aliaţi de nădejde în lupta împotriva seniorilor feudali în cadrul procesului de centralizare a puterii. Situaţia de la sud şi est de Carpaţi a determinat o evoluţie complet diferită. Dependenţa faţă de domnie a împiedicat apariţia unor oraşe întărite cu ziduri de apărare şi a lipsit orăşenimea de forţa necesară pentru a lupta alături de domn împotriva boierimii.

Orăşenii erau oameni liberi, deoarece nu se aflau în raporturi de aservire feudală nici faţă de domn, deşi acesta era stăpânul terenului, şi nici faţă de alţi stăpâni feudali. Datorită caracterului lor de societăţi închise, era nevoie de aprobarea domnului pentru ca o persoană să se aşeze în aceste oraşe.

Privilegiile de care se bucurau oraşele erau acordate de domn în scris printr-o *chartă*, după model occidental. Acest tip de contract feudal sta la baza autonomiei respectivelor comunităţi urbane. În principiu, fiecare oraş avea privilegiul său ce se aplica circumstanţelor locale. Privilegiul acorda, de regulă, drept de stăpânire (folosinţă) asupra teritoriului oraşului pe care îl delimita cu atenţie. În baza lui orăşenii îşi alegeau singuri organele de conducere, aveau drept de târg şi un târg permanent. Cel mai vechi, dar şi cel mai complex privilegiu este cel acordat de Mihai Vodă, fiul lui Mircea cel Bătrân, oraşului Câmpulung. Pe lângă stabilirea hotarului, el acorda scutire de găleată (dijma pe grâne), de slujbă domnească, de vama pârcălabilor de oraş, la cumpărările şi vânzările lor, acorda orăşenilor delniţe, case sau vii în moşia târgului cu drept de stăpânire ereditar, se interzicea domnului sau boierilor să ceară moşie, casă sau vie în oraş şi se asigura vânzarea pentru datorii a proprietăţii unui orăşean doar în interiorul oraşului. Cele mai dese privilegii erau legate atât în Ţara Românească, cât şi în Moldova de diverse scutiri de vamă[1].

[1] De exemplu, Ştefan cel Mare a întărit vasluienilor în 15 octombrie 1491 şi bârlădenilor în 1495 scutirea de vama cea mică: privilegiul de a nu plăti vama pentru alimentele şi lucrurile ce se desfăceau pe piaţa târgului, necesare traiului zilnic al târgoveţilor.

Unele drepturi nu erau consacrate neapărat în chartă, ci erau conservate de tradiție. Astfel, unul dintre cele mai importante drepturi legate de autonomia orașului era acela al comunității de a se prezenta prin reprezentanții săi în fața legii pentru a apăra proprietatea colectivă a orașului, moșia sau ocolul în fața încercărilor de cotropire ale mănăstirilor și boierilor. Acest lucru marca existența personalității morale a orașelor, mai ales în Țara Românească.

Deși oameni liberi, orășenii erau obligați să plătească dările și muncile individuale la care erau supuși toți supușii domnului, cu excepția scutirilor acordate prin privilegii. Mai mult, ei erau obligați să plătească dări speciale decurgând din situația lor de locuitori ai unei moșii proprietate domnească. Pentru folosința caselor și curților lor, precum și a prăvăliilor lor, în Moldova orășenii plăteau domnului un fel de chirie numită bezmen[1] sau camănă (darea cerii). În Țara Românească se pomenește despre un bir și o muncă la râșniță ca obligație tipic orășenească. Pe lângă dări, orășenii prestau o serie de munci: la morile domnului, la cetate și la posadă (șanțul și împrejmuirea târgului). De asemenea, erau obligați să facă anumite transporturi pentru domnie cu boii și caii lor. Începând cu secolul al XVI-lea, obligațiile orășenilor moldoveni se diversifică: la Iași se presta o muncă la cetate, o slujbă pentru obștea târgoveților și o obligație în bani și de a găzdui în casele lor boieri, slujitori sau soli străini ce veneau în oraș în interesul domniei. La Piatra Neamț se ridica o dijmă pe grădinile de zarzavat. Această situație impunea o diferență între situația orașelor românești și cele din apus sau chiar din Transilvania unde, de regulă, aceste obligații fuseseră răscumpărate sau chiar desființate[2].

Una dintre cele mai importante obligații ale orașelor era cea militară. Fiecare oraș era obligat să dea oștii domnului un număr de soldați echipați și înarmați ce funcționau ca un detașament aparte.

În condițiile în care domnul era stăpânul moșiei orașului, orășenii aveau doar un drept de folosință (embatic). În Moldova, domnul se bucura de toate drepturile ce decurgeau din acest drept, putând uza de târg, în total sau în parte, ca de moșia sa: putea face donații din ea, vinde părți din ea pe bani sau s-o mărească prin cumpărări. În Țara Românească situația era diferită față de

---

[1] Bezmăn: cunoscut și sub numele de embatic, el reprezenta suma de bani plătită pentru un drept real de folosință a unui imobil, rezultat dintr-o locațiune perpetuă sau de foarte îndelungată folosință. A se vedea *Instituții feudale din Țările Române. Dicționar*, coordonatori *O. Sachelarie, N. Stoicescu*, Ed. Academiei R.S.R., București, 1988, p. 183-184.

[2] *P.P. Panaitescu*, Orașele, în *V. Costăchel, P.P. Panaitescu, A. Cazacu*, Viața feudală în Țara Românească și Moldova (secolul XIV-XVII), Ed. Științifică, București, 1857, p. 436-437.

Moldova. Aici domnul se bucura de aceleaşi drepturi asupra moşiei, însă era obligat să ofere, în anumite cazuri, orăşenilor o despăgubire în bani sau a da altă răscumpărare, ceea ce reflecta existenţa unui drept de stăpânire reală pe seama orăşenilor[1]. Dependenţa mai accentuată din Moldova se explică prin apariţia oraşelor de aici în jurul curţilor sau cetăţilor domneşti dotate cu garnizoane şi întărite, ceea ce a accentuat prezenţa autorităţii domneşti în mijlocul oraşului sau târgului. Daniile erau făcute boierilor credincioşi, dar foarte multe erau făcute mănăstirilor, ceea ce a adus o serie de oraşe, în parte sau în întregime, în proprietatea bisericii[2].

**2) Structura teritoriului.** Ca unitate administrativă, oraşul cuprindea trei zone: a) vatra târgului –centrul urban alcătuit din clădiri, împrejmuiri şi ulițe; b) hotarul târgului, format din terenul înconjurător cultivat de târgoveţi: vii, livezi, islaz, fâneţe, mori, iazuri; c) ocolul târgului compus din mai multe sate formând o unitate gospodărească şi administrate de reprezentantul domnului ce rezida în târg[3].

Specifică oraşelor extracarpatice a fost şi o urbanistică cu caracter semi-agrar. Lipsa zidurilor de apărare a făcut inexistentă aici problema spaţiului, specifică oraşelor occidentale. Cele mai multe din case dispuneau de grădini şi chiar de livezi şi de vii. Totodată, extensiunea pe orizontală a acestor oraşe, unde casele cu etaj erau extrem de rare, făcea ca acestea să nu urmeze un plan urbanistic stabil, ci să semene mai mult cu nişte sate mari[4].

**3) Organele administrative.** Datorită modului în care au apărut şi statutului lor juridic, oraşele feudale româneşti extracarpatice au avut o organizare administrativă specifică, marcată de dependenţa din ce în ce mai strânsă faţă de autoritatea domnească. Acest fapt a determinat prezenţa unui dublu şir de organe administrative: unele proprii oraşului, alese de comunitate, şi altele reprezentante ale autorităţii domneşti, numite de la centru.

*a) Organele administrative proprii.* Acestea erau formate din *judeţ* şi 12 *pârgari* (de la germanul „*Buerger*") în Ţara Românească şi un *şoltuz* (de la germanul „*Schultheiss*")/*voit* (de la germanul „*Vogt*") şi 12 *pârgari* în Moldova. Toţi aceştia erau aleşi pe termen de un an de către locuitorii stabili ai oraşului din rândul meşteşugarilor şi negustorilor. Nimic nu împiedica

---

[1] *I. Donat*, Domeniul domnesc în Ţara Românească (secolele XIV-XVI), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1996, p. 122.

[2] *N. Grigoraş*, Dregătorii târgurilor moldoveneşti şi atribuţiile lor până la Regulamentul Organic, Tipografia Avântul, Iaşi, 1942, p. 24.

[3] *P. Strihan*, Organizarea locală a târgurilor şi oraşelor, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 311.

[4] *B. Murgescu*, Istorie românească. Istorie universală (600-1800), Ed. Teora, Bucureşti, 1999, p. 38.

realegerea unei persoane ce îndeplinise una din aceste funcţii. Dintre pârgari, unul, numit *pârgarul cel mare*, era în Moldova adjunctul şoltuzului.

În cazul în care într-un anume oraş populaţia de altă etnie era în număr mare sau avea o vechime considerabilă ori fusese colonizată pe temeiul unui privilegiu, scris sau nescris, ea avea dreptul să-şi aleagă un şoltuz sau voit separat (de exemplu, populaţia armenească din Suceava).

Pe lângă acestea, toate oraşele aveau ca organ colectiv suprem Adunarea generală a orăşenilor.

În atribuţiile şoltuzului, respectiv judeţului şi ale pârgarilor intrau repartizarea între orăşeni a dărilor aşezate global pe oraş, administrarea veniturilor şi cheltuielilor oraşului, repartizarea loturilor arabile din hotarul satului, realizarea hotărnicirilor, stabilirea de relaţii cu alte oraşe, dreptul de a judeca în unele pricini civile şi penale dintre orăşeni sau dintre orăşeni şi străini, păstrarea catastihului târgului în care se intabulau toate actele juridice translative de proprietate privind bunurile imobiliare din vatra şi hotarul oraşului, precum şi păstrarea peceţii oraşului. Şoltuzul avea sarcina păstrării liniştii publice, cu drept de a aresta şi amenda pe tulburători.

În materii administrative, şoltuzul şi pârgarii lucrau colegial, dar se constată o preeminenţă a şoltuzului în ierarhia funcţionarilor oraşului. Pârgarii puteau ţine locul şoltuzului în realizarea anumitor atribuţii

Adunarea generală a orăşenilor era formată din toţi locuitorii oraşului cu drept de vot. Ei îi revenea, anual, alegerea conducătorilor oraşului. Mai era, de asemenea, convocată în împrejurări grave, cum era, de exemplu, impunerea de către domnie a unei noi obligaţii sau înstrăinarea de către acesta a unei părţi din hotarul oraşului.

*b) Reprezentanţii domniei.* Domnia nu a avut de la început reprezentanţi proprii sub forma unui aparat administrativ local compus din dregători. Iniţial, din cauza organizării rudimentare a statului, domnul a concedat apărarea şi administrarea acestor oraşe unor feudali locali pe care aceştia urmau să le realizeze cu propriile lor resurse. Doar în a doua jumătate a secolului al XV-lea apar la nivelul oraşelor vornicii ca dregători ai domniei ce lucrau cu oastea şi dregătorii mai mici ai domnului[1].

În fiecare oraş exista câte un *vornic de târg*, care, în calitate de reprezentant al domnului, strângea veniturile cuvenite acestuia, cisla birului, dijma din produsele agricole şi din vii, deseatina de la stupi, vama târgului, venitul de la morile domneşti etc. Tot el supraveghea ca ţăranii din satele ocolului să-şi execute muncile şi slujbele cuvenite domniei. În sarcina sa intrau şi atribuţii judecătoreşti, judecând plângerile locuitorilor împotriva impunerilor abuzive. Deşi îşi avea scaunul de judecată în oraş şi purta titlul de vornic de

[1] *P.P. Panaitescu*, Oraşele, op. cit., p. 424-425.

târg, până în secolul al XVI-lea el nu s-a amestecat în pricinile dintre târgoveți, aflate în sarcina organelor orășenești. În Moldova el era și șef al curții domnești din oraș.

Începând cu secolul al XVI-lea, ca urmare a decăderii curților domnești, vornicul de târg din Moldova este înlocuit de un *ureadnic*, dregător cu atribuții fiscale, judecătorești și administrative[1].

În realizarea atribuțiilor sale, vornicul de târg era ajutat, în Țara Românească, de un *pârcălab de oraș*. Acesta lua vama, venitul ocolului și organiza târgul și ogorul de vite. Tot în subordinea vornicului de târg se găseau o serie de globnici, ilișari, bezmenari, cămănari, podvodari și pererubți (cei ce mânau la munci datorate domniei). În Moldova, vornicul avea ca subaltern pentru nevoile suburbiilor un *posadnic*. În atribuțiile acestuia intrau încasarea posăzii și efectuarea muncii la palisadă.

## §3. Statutul juridic internațional

Născute la începutul secolului al XIV-lea ca state medievale independente (*regnum*), Țara Românească și Moldova au suferit schimbări în statutul lor juridic de drept internațional în funcție de transformările geopolitice petrecute în sud-estul Europei. Este evident că cel mai important astfel de eveniment a fost apariția, la sfârșitul secolului al XIV-lea, a Imperiului Otoman la Dunăre, fapt care a marcat pe termen lung destinul Țărilor Române. Dincolo de raporturile vasalice prin care unii domni români au recunoscut suzeranitatea unor regi maghiari sau poloni, intrarea sub dominația otomană va aduce atingere gravă independenței și chiar autonomiei Țărilor Române.

„Închinarea" față de Poartă nu ține de un reper fix în istoria românilor. Ea a fost un proces ce s-a întins de-a lungul mai multor ani și a marcat domnia mai multor voievozi: pentru Țara Românească acest proces a început încă de pe vremea lui Mircea cel Bătrân (1386-1418) și s-a încheiat în epoca lui Radu cel Frumos, în **1462**. În Moldova, procesul închinării a început în 1455-1456 și s-a încheiat în **1538**. Ca urmare, istoria relațiilor româno-otomane a cunoscut în Evul Mediu două etape: una ce acoperă sfârșitul secolului al XIV-lea până la începutul secolului al XVI-lea, când Țările Române, deși plătitoare de tribut, și-au păstrat calitatea de subiecte de drept internațional, și a doua perioadă ce debutează în prima jumătate a secolului al XVI-lea, când Țărilor Române își pierd calitatea de subiecte de drept internațional.

[1] Așa cum susține C.C. Giurescu, era vorba aici mai mult de o schimbare a denumirii de vornic, structura dregătoriei rămânând aceeași. A se vedea *C.C. Giurescu*, Târguri sau orașe și cetăți moldovene din secolul al X-lea până la mijlocul secolului al XVI-lea, Ed. Enciclopedică, București, 1997, p. 141.

Conform dreptului islamic de rit hanefit, practicat de otomani, Țările Române au făcut parte dintr-o zonă intermediară situată între „Casa Islamului" (*dar al-Islam*) și „Casa războiului" (*dar al-Harb*). În prima parte a istoriei raporturilor româno-otomane, Țările Române s-au situat în „Casa armistițiului" (*dar al-muvada'a*) care instaura o pace trecătoare, ce presupunea plata unui tribut cu păstrarea autonomiei interne stabilite printr-un tratat. În cazul încălcării tratatului, acest teritoriu intra din nou în „Casa războiului", putând fi atacat. Din prima jumătate a secolului al XVI-lea, Țările Române intră în așa-numita „Casă a protecției tributare" (*dar ad-dhimma*) ce instaura o pace dăinuitoare ce presupunea plata unui tribut în schimbul acordării de protecție din partea Porții. Acest statut, care menținea, totuși, Țările Române în afara Imperiului Otoman din punct de vedere juridico-legal, administrativ, militar și religios, a însemnat evitarea transformării lor în pașalâk. Ele și-au păstrat propriul sistem de drept – legea islamică (*șeriat*-ul) neaplicându-se pe teritoriul lor –, propriile instanțe – cadiii musulmani neavând drept de jurisdicție pe acest teritoriu –, unica credință creștin ortodoxă – musulmanii neputând ridica aici moschei –, propriul sistem de menținere a ordinii interne – neexistând guvernatori și garnizoane turcești –, propriul sistem fiscal –funcționarii turci neavând dreptul de a intra pe teritoriul lor pentru a percepe taxe și impozite. De asemenea, turcii nu puteau deține în proprietate pământ românesc și nici nu puteau trece cu turmele pe acest teritoriu. În schimb, Țările Române, pe lângă plata tributului, trebuiau să accepte confirmarea domnilor de către sultan și să-și alinieze politica externă la cea a Imperiului.

După cum am văzut deja, intervenția turcilor în materia succesiunii la tron a depășit limitele confirmării, numirile directe la tron fiind o practică tot mai întâlnită pe măsură ce ne apropiem de secolul al XVIII-lea.

Păstrarea autonomiei interne a Țărilor Române în această formulă s-a datorat, într-o primă fază, rezistenței armate românești și opoziției puterilor medievale vecine – Ungaria și Polonia. Mai apoi, conștientizarea marilor avantaje economice pe care le aducea Porții dominația indirectă i-a împiedicat pe turci să transforme Țările Române în pașalâkuri[1].

---

[1] A se vedea *M. Maxim*, Țările Române și Imperiul Otoman (1400-1600), în Istoria românilor. Vol. IV. De la universalitatea creștină către Europa „patriilor", op. cit., p. 531-542; *V. Panaite*, Pace, război și comerț în islam. Țările Române și dreptul otoman al popoarelor (secolele XV-XVII), Ed. All, București, 1997, p. 409-424; *P.P. Panaitescu*, De ce n-au cucerit turcii Țările Române?, în Interpretări românești, Ed. Enciclopedică, București, 1994, p. 111-119.

## §4. Instituţiile dreptului penal în Legea Ţării

Dreptul penal al Evului Mediu românesc, aşa cum s-a conturat el în Legea Ţării, a fost o îmbinare a sistemului punitiv al obştii vicinale româneşti cu elemente specifice prezenţei diferenţelor de statut juridic şi social. În acelaşi timp, consacrarea inegalităţii în faţa legii penale s-a realizat în condiţiile încreştinării continue, sub presiunea bisericii ortodoxe, a normelor cutumiare de drept penal.

Ca o mărturie a caracterului avansat al sistemului punitiv medieval românesc, trebuie amintită neconsacrarea legii talionului şi, legat de aceasta, a răspunderii familiale. Statul însuşi a pedepsit cu amendă orice recurgere la răzbunarea privată. În schimb, s-a practicat, pe scară largă, compoziţia privată (rezolvarea pe cale de învoială a litigiului dintre părţi), transformată în compoziţie legală după apariţia dreptului scris. Lipsa răspunderii rudelor celui vinovat pentru fapta altuia nu a însemnat şi consacrarea deplină a principiului răspunderii personale în materie penală. Ca o reminiscenţă a solidarităţii devălmaşe a obştii, aceasta urma să răspundă solidar pentru infracţiunile săvârşite pe teritoriul ei şi ai căror autori rămâneau necunoscuţi. În acest caz, obştea urma să plătească o amendă colectivă (năpastă) care prin cuantumul ei a dat adesea naştere la abuzuri din partea slujitorilor domneşti şi s-a soldat cu numeroase aserviri de sate.

Spre deosebire de alte state unde, cu excepţia trădării şi dezertării, toate infracţiunile erau considerate delicte private, în dreptul penal românesc ele erau sancţionate de dreptul public. Pe de altă parte, influenţele dreptului roman şi-au spus din greu cuvântul asupra normelor de drept penal românesc, conferindu-i un caracter avansat. Ca şi la romani, se făcea distincţia între infracţiunile intenţionate şi cele neintenţionate, se pedepseau tăinuirea şi tentativa, legitima apărare exonera de răspundere şi se acceptau circumstanţe atenuante.

### 1. Infracţiunile

Infracţiunile se împărţeau în **mari** (grave) şi **mici** (uşoare).

Valorile sociale ocrotite erau specifice contextului socio-politic şi economic al epocii Evului Mediu. Cele mai grave erau infracţiunile împotriva conducerii statului feudal şi a intereselor economice ale acestuia. Trădarea (hiclenia/hăinirea) reprezenta încălcarea de către vasal a jurământului de credinţă depus domnului. Ea se realiza fie prin ridicarea de pretenţii la tron, fie prin fuga peste hotare în scop de uneltire, fie prin însuşirea pe nedrept a birului sau banilor vistieriei. Din aceeaşi categorie făcea parte şi neascultarea poruncilor domneşti (osluhul).

Printre infracțiunile grave se enumerau și unele împotriva persoanei: uciderea cu intenție a unui om liber sau rob, împotriva justiției: jurământul fals al jurătorilor sau mărturia falsă a martorilor sau împotriva moralei: incestul și răpirea fetelor/femeilor. Considerate infracțiuni grave în lumea catolică, infracțiunile împotriva religiei: erezia, apostazia (lepădarea de credință), ierosalia (profanarea lucrurilor sfinte) nu au fost sancționate de Legea Țării, fiind lăsate pe seama jurisdicției bisericești. La fel, vrăjitoria era socotită și pedepsită ca infracțiune doar atunci când aducea atingere statului sau persoanelor fizice.

Din rândul infracțiunilor considerate mici/ușoare făceau parte unele împotriva patrimoniului: furtul, cu variantele sale – furtul flagrant/pe față și furtul cu violență/tâlhăria –, alte fapte asimilate furtului – violarea hotarelor dintre proprietăți și distrugerea bunurilor altuia, altele împotriva persoanei: loviriile, rănirile simple și grave, defăimarea și altele împotriva moralei: desfrânarea (curvia), bigamia și adulterul.

## 2. Pedepsele

Pedepsele erau, în principiu, mai mari pentru infracțiunile grave și mai ușoare pentru infracțiunile mici. Ele aveau un caracter expiatoriu, erau aplicate în funcție de voia judecătorului fără a se ține seama de limitele legii, se aplicau inegal în funcție de stare socială și de sex, iar cumulul lor era permis.

Având în vedere caracterul lor expiatoriu, pedepsele Evului Mediu aveau o duritate specifică. În fruntea lor se aflau cele corporale, dintre care se evidențiа pedeapsa capitală. Aplicată pentru infracțiunile cele mai grave (trădarea, neascultarea poruncilor, furtul, tâlhăria, omorul, adulterul femeii), pedeapsa capitală se executa prin decapitare, tragere în țeapă, ardere de viu, înecare, îngropare de viu, sugrumare. Pedepsei cu moartea i se alăturau mutilarea, înfierarea, bătaia (simplă, cu purtare pe uliță, prin târg, la tălpi, cu buzduganul). De maximă importanță erau și pedepsele patrimoniale: răscumpărarea în caz de omor (dușegubina), confiscarea averii (de regulă în caz de trădare) și amenda (gloaba, osluhul, zavesca, tretina). Având în vedere implicațiile religioase ale judecății penale, pedepsele spirituale – excomunicarea, blestemul, penitența – erau și ele prezente. Pedepsele privative de libertate erau destul de des întâlnite: ocna, temnița, grosul pentru oamenii de rând, varta pentru debitorii insolvabili și surghiunul pentru boieri.

## §5. Instituţiile dreptului civil în Legea Ţării

### 1. Statutul juridic al persoanelor

În conformitate cu Legea Ţării, orice persoană devenea subiect de drepturi şi de obligaţii (era „om") din momentul naşterii sale. Fără a fi teoretizată, distincţia dintre capacitatea de folosinţă şi cea de exerciţiu avea o finalitate socială. Incapacităţile la capacitatea de exerciţiu rezultate din vârstă, sex, stare mentală, căsătorie şi condamnări penale erau impuse mai puţin în interesul celui în cauză, cât în protejarea intereselor familiei sale şi societăţii în ansamblu.

Deşi recunoscută tuturor, capacitatea de folosinţă nu asigura subiecţilor de drept aceleaşi drepturi şi obligaţii. Diferenţele de clasă socială, specifice Evului Mediu, s-au reflectat într-o diferenţiere a statutelor juridice. De aici a rezultat o pluralitate de statute juridice sau drepturi: al marii boierimi, al clerului înalt, al boierimii de rând, al clerului inferior, al orăşenilor, al ţăranilor liberi şi aserviţi, al robilor. Fiecare din aceste statute asigura drepturi şi obligaţii specifice, mai întinse sau mai reduse după treapta socială aferentă.

**Boierimea** se bucura de totalitatea drepturilor şi privilegiilor recunoscute de dreptul public. În schimb, în cadrul raportului de vasalitate, boierii trebuiau să-şi onoreze faţă de domnie obligaţiile de vasali. Ei se bucurau de dreptul de a alege pe domn, de dreptul de a face parte din Sfatul domnesc şi de a ocupa dregătorii, se bucurau de scutiri fiscale şi de privilegii în materie penală. **Înaltul cler ortodox** se bucura de aceleaşi drepturi şi privilegii, participând la conducerea statului şi la realizarea justiţiei. **Orăşenii**, în calitate de comunităţi de oameni liberi, se bucurau, de la caz la caz, de o serie de privilegii şi obligaţii consemnate în chartele de drepturi de tip medieval. **Ţărănimea liberă** (moşneni în Ţara Românească şi răzeşi în Moldova), o stare socială aflată într-un continuu proces de diferenţiere şi diminuare, se bucura de drepturile şi obligaţii apărute în sistemul normativ vicinal şi cenzurate de către domnie. Ei nu aveau acces la viaţa politică a ţării, dar se bucurau de drepturile izvorâte din sistemul devălmaş al proprietăţii şi de drept de jurisdicţie în comunitate. Pe de altă parte, **ţărănimea aservită** se afla într-un raport de dependenţă concretizat într-un drept incomplet de proprietate al boierului asupra sa. Stăpânul feudal putea face acte de dispoziţie între vii, cât şi pentru cauză de moarte asupra ţăranului aservit. În schimb, ţăranul nu era lipsit de capacitate juridică: el avea capacitate patrimonială, capacitate de exerciţiu în baza căreia se angaja în raporturi juridice cu caracter comercial, capacitate testamentară în baza căreia putea dispune de patrimoniul său prin testament. **Robii** (ţigani, tătari) erau consideraţi mai mult lucruri decât persoane, mai mult obiect al patrimoniului decât subiect de

drepturi şi obligaţii. În conformitate cu dreptul robilor, ei aveau de prestat faţă de stăpânii lor o serie de obligaţii în muncă şi natură.

Incapabilii datorită vârstei dobândeau capacitate de exerciţiu ca urmare a căsătoriei. Pubertatea şi nubilitatea erau stabilite de la caz la caz. Incapabilii datorită alienării mentale erau supravegheaţi de părinţi sau tutelaţi de bunici şi fraţi. Străinilor li se aplica dreptul lor naţional şi puteau dobândi „împământenirea" cu toate drepturile şi obligaţiile stării sociale căreia se alăturau.

## 2. Rudenia

**Rudenia** avea ca sorginte fie o comunitate de origine biologică – **rudenia de sânge** –, fie căsătoria a doi tineri – **rudenia prin alianţă** –, fie tainele bisericeşti – **rudenia spirituală**.

Rudenia de sânge/naturală lua în considerare, pe de o parte, pe ascendenţi (suitoare) şi pe descendenţi (coborâtoare) ce formau, cu toţii, *linia directă* şi, pe de altă parte, pe fraţii, surorile şi urmaşii acestora care, împreună, formau *linia colaterală* de rudenie. Rudenia naturală astfel delimitată trasa sfera aplicării obligaţiilor de ajutor reciproc şi întreţinere şi trasa, totodată, limitele vocaţiei succesorale. Sub influenţa bisericii, gradul de rudenie – până la al 8-lea inclusiv – constituia impediment la căsătorie, iar încălcarea acestei interdicţii era sancţionată ca incest.

Rudenia prin alianţă lega rudele unuia dintre soţi de rudele celuilalt soţ (cuscria). Rudenia spirituală – năşia – izvora fie din taina botezului, fie din taina cununiei.

Raporturi speciale de rudenie izvorau încă din înfrăţire. Înfrăţirea pe moşie producea efecte patrimoniale şi avea ca efect dobândirea de către persoane străine a unui drept de proprietate în obşte ocolind astfel dreptul de protimis al rudelor şi vecinilor. Se practicau, pe scară largă, frăţia de lapte, frăţia celor născuţi în aceeaşi zi (ziuatecii) sau în aceeaşi lună (lunatecii).

## 3. Căsătoria

Izvor fundamental al familiei, **căsătoria** a fost una din instituţiile situate la confluenţa normelor canonice bisericeşti cu cele laice ale Legii Ţării.

Căsătoria era precedată de **logodnă**, o promisiune de căsătorie binecuvântată de preot şi garantată prin oferirea reciprocă a unor inele şi a unei sume de bani, cu titlu de arvună, de către logodnic familiei fetei. În cazul în care logodna era ruptă, arvuna trebuia restituită.

Specific dreptului vechi românesc a fost luarea în considerare a *consimţământului* tinerilor pe lângă cel al părinţilor. De aceea, acordul dat de către familia fetei peţitorilor trimişi de familia băiatului era urmat de întâlniri ale logodnicilor („vederea în fiinţă") şi discuţii ale acestora („urmarea de

vorbă"). În cazul în care părinții nu erau de acord, se practica răpirea fetei de către pretendentul ei (căsătoria cu fuga). Această libertate trebuie însă înțeleasă în contextul unei epoci marcate de stricte ierarhii și limite sociale. În consecință, strategiile maritale menite să conserve identitatea de clasă sau să promoveze interesele patrimoniale ale șefului familiei aveau prioritate, transformând femeia într-un simplu instrument[1].

Pe lângă consimțământ, o condiție de fond a căsătoriei era și *vârsta*. Nu existau limite legale de vârstă la băieți și fete, însă se practica întemeierea unei familii la vârste foarte fragede – 14/15 ani pentru fete și 19/20 de ani pentru băieți. Vârsta precoce se justifica atât prin viziunea specifică a creștinismului ortodox cu privire la sexualitatea premaritală, dar și, în cazul fetelor, prin avantajele materiale și politice pe care căsătoria acestora le putea aduce părinților lor[2]. De regulă, mirele trebuia să fie mai în vârstă decât mireasa. În cadrul unei familii cu mulți copii aveau prioritate la căsătorie cei mai vârstnici, ceilalți neputându-se căsători înaintea acestora. De asemenea, trebuiau respectate numeroasele *incompatibilități* provenite din rudenia de sânge până la gradul 8 și din cea spirituală, existența unei căsătorii anterioare, starea de robie a unuia dintre tineri și confesiunea. Spre deosebire de biserica catolică, cea ortodoxă nu acorda niciun fel de dispense de la aceste incompatibilități.

Căsătoria era validată canonico-juridic în cadrul tainei căsătoriei, reglementată de canoanele bisericești. Legea Țării nu consacra formal-juridic căsătoria, validarea socială a acesteia realizându-se prin „sărbătoarea nunții". Încheierea căsătoriei era însoțită și de remiterea unei dote. Aceasta, constituită, de regulă, de către părinții fetei, era expresia muncii depuse de către aceasta în cadrul gospodăriei familiale și viza susținerea materială a noii familii. Ca o reminiscență a vechilor cutume dacice, soția rămânea proprietara bunurilor dotale asupra cărora putea face acte de dispoziție.

Căsătoria se desfăcea prin moartea unuia dintre soți sau, conform dreptului canonic ortodox, prin divorț. Motivele de divorț vizau imoralitatea, erezia, dușmănia bărbatului sau rudelor sale față de soție, boala etc. Acordarea divorțului de către Biserică se realiza doar după repetate demersuri de reconciliere a soților[3].

---

[1] A se vedea *C. Vintilă-Ghițulescu*, „Ordinea domnească" și „ordinea publică" între Stat și Biserică (1710-1834), în De la comunitate la societate. Studii de istoria familiei din Țara Românească sub Vechiul Regim, Institutul cultural român, București, 2007, p. 188-190.

[2] *Idem*, p. 183-185.

[3] *C. Vintilă-Ghițulescu*, op. cit., p. 196.

## 4. Familia

Familia românească a Evului Mediu dezvoltat şi-a păstrat caracterul patrilocal (femeia îl urmează pe bărbat în casa acestuia imediat după celebrarea căsătoriei) şi patrilinear (descendenţa se stabileşte pe linie masculină). Cazurile în care bărbatul se muta în casa socrului – ginerirea pe curte – sau în casa soţiei erau mai rare şi conduceau la sancţionarea poziţiei sociale inferioare a celui în cauză: în loc ca femeia sa să fie identificată prin prenumele soţului (de exemplu, Catrina femeia lui Gheorghe), bărbatul era identificat în comunitate prin prenumele soţiei (Gheorghe Catrinoiu sau Gheorghe al Catrinei).

Tipul de familie „lăstar" obliga pe fii mai vârstnici să părăsească gospodăria părintească pentru a-şi întemeia propria gospodărie, casa părintească urmând să rămână fiului cel mic. Ca urmare, edificarea casei tinerilor căsătoriţi, devenită centru şi simbol al familiei, era strict reglementată de vechile norme cutumiare româneşti şi angrena nu doar familiile mirilor, ci şi întreaga comunitate[1].

O relativă egalitate de natură juridică între bărbat şi femeie se menţine cu privire la exercitarea puterii părinteşti şi invocarea motivelor de divorţ, însă, în general, femeia avea o poziţie inferioară în cadrul familiei.

Dincolo de celula familială, cetele de neam sau spiţele de neam dau naştere şi întreţin solidaritatea bazată pe sânge în interiorul obştii săteşti.

## 5. Dreptul de proprietate

**Dreptul de proprietate** în Evul Mediu românesc a dat expresie raporturilor dintre principalii actori ai vieţii juridice, politice şi economice româneşti ai perioadei: domnul, boierii, clerul înalt, orăşenii şi ţăranii. De aceea, existenţa unei ierarhii a stărilor a avut la bază o strictă ierarhizare a dreptului de proprietate. Limitat atât pe verticală, cât şi la nivelul unor paliere sociale, dreptul de proprietate medieval apare ca fărâmiţat, în evidentă contradicţie cu dreptul „absolut" de proprietate quiritară al romanilor.

a) Suprapus celorlalte forme de proprietate, se situa **dreptul de proprietate eminentă** (*dominium eminens*) al domnului ca drept real superior exercitat asupra întregului fond funciar al ţării, indiferent că se afla sa nu în proprietate privată.

Din acest *dominium eminens* decurgeau o serie de prerogative domneşti: dreptul de a emite hrisoave în materie de proprietate funciară, dreptul la „darea calului", dreptul de retract succesoral, dreptul de a supraveghea şi a dispune de bunurile imobiliare ce nu se aflau în proprietate privată şi care formau obiectul proprietăţii domniei.

[1] A se vedea *I. Vasiu*, op. cit., p. 118-122.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Prin **hrisoave** domnul întărea diversele convenţii juridice prin care se realizau mutaţii de proprietate imobiliară (vânzări-cumpărări, testamente, înfrăţiri pe moşie, constituiri de dotă, donaţii, confirmări de pământuri alodiale etc.). Folosind formula „să-i fie ocină şi ohabă" în Moldova şi „să-i fie uric cu tot venitul" în Ţara Românească, cancelaria domnească încuviinţa şi, totodată, garanta valabilitatea *erga omnes* a actelor juridice translative de proprietate funciară. **„Darea calului"** consta, aşa cum îi arată şi denumirea, în donaţia unui cal făcută domnului de către cei ce încheiau acte juridice translative de proprietate. Ea reprezenta echivalentul românesc al sumei de bani plătite în vestul Europei de către vasal suzeranului său pentru efectuarea de acte de dispoziţie asupra feudei sale.

**Retractul succesoral** reprezenta întoarcerea la suzeran a *beneficium*-ului donat, în condiţiile în care boierul vasal, lipsit de urmaşi direcţi de sex masculin, nu putea asigura perpetuarea prestaţiilor de *concilium et auxilium* datorate domnului. În Ţara Românească, retractul succesoral purta denumirea de *prădalică* (de la *praedari* – a despuia). Pe măsură ce beneficiul s-a transformat în feudă, sub presiunea boierilor care doreau ca fondul să rămână în familie, domnii Ţării Româneşti au înscris în actul de donaţie formula „la ei prădalică să nu fie". Drept urmare, beneficiul urma să revină „celor rămaşi" din familia respectivului vasal, fie celor cu care defunctul se înfrăţise, fie fetelor „făcute (...) să fie în loc de fii", fie colateralilor acestuia. Retractul succesoral a existat şi în Moldova, fără a avea o denumire specifică şi fără a avea forme atât de rigide[1].

În calitatea sa de stăpân „eminent", domnul gestiona acele bunuri pustii sau ale nimănui care intrau în patrimoniul ţării sub formă de **proprietate domnească**. Din aceasta făceau parte pădurile şi terenurile care nu fuseseră niciodată în proprietate privată, terenurile părăsite de proprietari, apele curgătoare mari şi bălţile mari, cetăţile şi minele. Tot aici intrau feudele vasalilor confiscate ca urmare a judecării pentru hiclenie, moştenirile vacante şi, mai ales în Moldova, hotarul şi ocolul oraşelor. Asupra acestor bunuri domnia a dispus continuu prin donaţii şi vânzări, astfel că, spre mijlocul secolului al XVII-lea, proprietatea domnească a fost aproape în întregime lichidată.

b) Subordonată dreptului eminent al domnului se situa **proprietatea nobiliară**. Aceasta aparţinea boierilor, bisericii, precum şi domnului, în calitatea sa de stăpân feudal. Ea s-a exercitat atât asupra unor bunuri mobile, cât şi a celor imobile, însă, evident, în centrul acesteia a stat proprietatea funciară sau domeniul feudal. Sub aspectul structurii, domeniul feudal se împărţea în rezerva seniorială (delniţa boierească), ansamblul loturilor aflate

[1] A se vedea *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, op. cit., p. 59.

în folosința țăranilor aserviți și bunurile aflate în folosința comună (pădurea, islazul etc.). *Rezerva seniorială* era porțiunea din domeniul feudal pe care și-o rezerva stăpânul feudal în vederea practicării de culturi în propriul folos. Deși terenul ce forma rezerva era muncit de țăranii aserviți, stăpânul culegea direct produsele rezultate, spre deosebire de delnițe, care se aflau în răspunderea economică directă a țăranilor aserviți și în schimbul cărora aceștia datorau renta feudală.

Limitată la vârf de *ius eminens* aparținând domnului și la bază de *ius precarium* aparținând țăranului aservit, proprietatea nobiliară se exercita sub forma unui *ius/dominium utile*, expresie a proprietății feudale fărâmițate.

**Proprietatea boierească** aparținea fie aristocrației laice, fie aristocrației bisericești (a nu se confunda proprietatea clerului înalt cu proprietatea bisericească). Originea proprietății laice era, în principal, donativă. Ea provenea din donațiile de terenuri făcute de domn cu titlu de beneficiu viager celor care făcuseră domniei diverse slujbe – în primul rând, militare și diplomatice – sau în vederea prestării unor slujbe – *concilium et auxilium*. Numită *ohabă* în Țara Românească și *uric* în Moldova, această proprietate se bucura de imunități. În cadrul raportului contractual vasalic, beneficiul a început să se transmită ereditar în cadrul familiei vasalului, pe linie masculină, transformându-se astfel în feudă. Început în epoca întemeierii, acest proces va continua și în următoarele două secole. În cazul în care vasalul nu își îndeplinea obligațiile ce-i reveneau, fie în caz de trădare, fie în caz de inherență (lipsă de moștenitori), domnul putea retrage beneficiul. Pe măsură, însă, ce caracterul ereditar al beneficiului donat s-a consolidat, iar raportul de forțe dintre domn și boieri s-a schimbat în favoarea celor din urmă începând cu secolul al XVII-lea, domnul a renunțat la prădalică, iar condamnarea pentru trădare nu mai implica retragerea feudei din mâinile familiei.

O altă modalitate de dobândire a proprietății boierești a fost moștenirea. O serie din proprietăți funciare ale boierilor, mai ales în Țara Românească, fuseseră dobândite prin uzurparea drepturilor obștilor sătești înainte de întemeiere și transmise în familie pe cale succesorală. Această proprietate moștenită/alodială purta denumirea de *ocină* sau *baștină* și a fost confirmată de domni după întemeiere. Proprietatea boierească mai putea fi dobândită prin diverse alte mijloace originare – ocupație sau desțelenire – și derivate – uzucapiune, vânzare-cumpărare, donație de la persoane private etc..

**Proprietatea bisericească** aparținea mitropoliilor, episcopiilor și mănăstirilor și avea ca principal mijloc de dobândire daniile făcute cu caracter pios de către credincioși. Ea cuprindea terenuri, sate, munți, branișți, mori scutite, de regulă, de dări și scoase din circuitul civil.

**Proprietatea domnească** era proprietatea mobiliară și imobiliară – constituită în principal din târguri și satele aparținătoare –, pe care domnul o

stăpânea ca orice alt mare stăpân feudal cu titlu de domeniu privat. Având însă în vedere identificarea statului cu domnul în primele secole după întemeiere, s-a făcut constant o confuzie între proprietatea domniei şi cea a domnului, deşi exista un temei juridic pentru a se face distincţia între ele[1]. Începând cu secolul al XVI-lea, se face o distincţie clară între cele două proprietăţi, reflectată în distincţia dintre cămara domnului şi vistieria ţării.

c) La baza ierarhiei proprietăţii feudale se afla **proprietatea ţărănească**. În funcţie de statutul juridic al titularului ei, proprietatea ţărănească era de două feluri: proprietatea ţăranilor liberi şi proprietatea ţăranilor aserviţi.

**Proprietatea ţăranilor liberi** era fie devălmaşă, fie individuală. Proprietatea devălmaşă juca încă un rol important în obştea ţărănească liberă şi se exercita asupra păşunilor, pădurilor şi apelor aflate în cadrul hotarului satului. Toate acestea se aflau în folosinţa comună a membrilor comunităţii în scopul păşunatului, pescuitului, culegerii de fructe şi lemne etc. Proprietatea individuală, din ce în ce mai extinsă, se exercita asupra terenului arabil, casei de locuit şi curţii, precum şi asupra unor terenuri/ape amenajate prin muncă proprie şi scoase astfel din devălmăşie: curăturile, prisăcile, viile, livezile, grădinile de legume, fâneţele, poienile, iazurile, vadurile de moară şi morile, braniştile etc.

Numită *dedină*, *delniţă*, *ocină* sau *moşie*, proprietatea funciară a ţăranilor liberi a fost stăpânită mult timp în indiviziune. Terenurile erau transmise prin moştenire în cadrul aceluiaşi grup familial. Realizarea succesiunii nu însemna defalcarea cotelor proprii ale moştenitorilor prin hotărnicire, ci rămânerea în indiviziune cu identificarea unor cote ideale calculate în funcţie de gradul de rudenie faţă de strămoşul comun. Treptat, unii membri ai comunităţii au reuşit să iasă din indiviziune, să-şi hotărnicească partea de moşie şi au încercat să-şi lărgească moşia în dauna vecinilor.

Asupra terenurilor aflate în proprietate individuală obştea a păstrat un drept de supraveghere concretizat în limitele impuse proprietarilor la alienarea acestora. În scopul de a preveni pătrunderea în comunitate a unor străini, alienarea terenurilor era supusă regulilor precumpărării şi răscumpărării. Cel ce dorea să-şi înstrăineze cota-parte trebuia să facă o ofertă rudelor, mai apoi vecinilor şi, în final, restului comunităţii. Nerespectarea acestor reguli îi îndreptăţea pe cei în cauză să răscumpere bunurile înstrăinate sau pe cele asupra cărora s-a constituit un drept real.

**Proprietatea ţăranilor aserviţi** cuprindea inventarul agricol, casa de locuit, precum şi toate îmbunătăţirile din domeniul feudal realizate prin munca personală: curături, prisăci, vii, iazuri, vadurile de moară, branişte etc.,

[1] A se vedea, pentru structura domeniului domnesc rural, *I. Donat*, op. cit., p. 92 şi urm.

cu obligaţia de a da stăpânului feudal zeciuiala cuvenită. Terenul arabil muncit de ţăranii aserviţi (delniţă) se afla în proprietatea stăpânului feudal, aceştia având doar un drept de posesie şi folosinţă. În schimbul terenului folosit, ţăranii aserviţi erau obligaţi să presteze stăpânului lor renta feudală în produse, muncă şi bani[1].

## 6. Obligaţiile şi contractele

Dincolo de obligaţiile legate de viaţa socio-economică a obştii săteşti, ce amintesc de sistemul darurilor primitive, existenţa la scară largă a unor raporturi juridice obligaţionale a fost împiedicată de practicarea unei economii naturale, de subzistenţă. Dezvoltarea treptată a unei producţii de mărfuri şi a unei economii băneşti, deşi la scară redusă, a impulsionat înmulţirea raporturilor comerciale şi, implicit, juridic obligaţionale.

În principiu, răspunderea obligaţională era individuală. Cu toate acestea, vechiul drept cutumiar a cunoscut şi răspunderea solidară în materie fiscală, penală şi de comerţ internaţional. Astfel, în cazul în care unul dintre membrii unităţii fiscale nu îşi putea plăti cota-parte de bir care-i revenea, ceilalţi erau obligaţi să preia şi partea acestuia. În cazul în care se comitea o crimă pe hotarul unui sat, iar făptaşul nu era descoperit, întreg satul era obligat să plătească amenda (duşegubina) impusă de slujbaşii statului. De asemenea, în cazul în care un negustor român era debitorul unui negustor străin, acesta din urmă îşi putea satisface creanţa asupra negustorilor români aflaţi în ţara sa, urmând ca aceştia, la rândul lor, să-şi recupereze creanţa de la negustorul compatriot.

Izvoarele obligaţiilor erau **contractele** şi **delictele**. Cel mai utilizat contract era cel de **vânzare-cumpărare**. Consensual şi translativ de proprietate, acest contract trebuia să întrunească o serie de elemente pentru a fi valid: consimţământul, obiectul şi preţul. *Consimţământul* părţilor trebuia să fie liber, neviciat. În cazul unei existenţei unei erori, a dolului sau violenţei (silei), contractul era lovit de nulitate. La vânzarea pământului în obşte era necesar şi consimţământul persoanelor ce se bucurau de dreptul de precumpărare, iar la vânzarea terenurilor donative boiereşti era nevoie de consimţământul domnului. *Obiectul* contractului trebuia să fie un bun aflat în comerţ. Se interzicea vânzarea delniţelor ţăranilor aserviţi, a bunurilor furate şi a bunurilor donate bisericii. Cel mai adesea, obiectul contractului de vânzare-cumpărare îl constituia pământul, însă se întâlnesc şi cazuri în care obiectul contractului îl formează persoana umană: fie robii, fie ţăranii liberi

[1] A se vedea *Instituţii feudale din Ţările Române. Dicţionar*, intrarea „proprietate feudală", p. 387 şi urm.

care-şi vindeau libertatea stăpânilor feudali. *Preţul* era fixat fie în bani, fie în bani şi produse, urmând a fi plătit integral în momentul încheierii contractului sau parţial, cu obligativitatea achitării diferenţei la o dată ulterioară. Contractul de vânzare-cumpărare se încheia fie verbal, fie în scris. În cazul încheierii verbale se folosea aldămaşul – o petrecere cu băutură la care participau cei prezenţi – şi darea mâinii. Înscrisurile erau întocmite fie în faţa autorităţilor, fie sub semnătură privată (zapisuri) şi erau întărite cu peceţile martorilor. Din contract izvora obligaţia vânzătorului de a-l garanta pe cumpărător împotriva evicţiunii.

Un alt contract, de data aceasta real, larg răspândit în Evul Mediu a fost cel de **donaţie**. Des întâlnită era donaţia cu sarcini a unui beneficiu făcută de domn vasalului său în cadrul raportului de vasalitate. Specifice unei societăţi dominate de credinţa creştin ortodoxă au fost donaţiile cu scop pios făcute bisericii. Donaţia putea avea ca obiect atât bunuri, cât şi persoana umană.

**Contractul** real **de schimb** avea ca obiect mai ales sate, părţi de sate, terenuri cu construcţii şi culturi speciale, dar şi robi, prăvălii, ţărani dependenţi etc. În cazul schimbului de sate, înscrisurile private întocmite de părţi trebuiau întărite de cancelaria domnească.

**Contractul** real **de împrumut de folosinţă** (comodatul) avea ca obiect, printre altele, unelte sau vite de muncă ce trebuiau restituite proprietarului la termenul fixat prin contract. Odată cu dezvoltarea circulaţiei monetare, a început să se practice şi **împrumutul de bani** cu perceperea de către cămătari a unei dobânzi foarte împovărătoare ce ajungea până la 20% pe an.

Pentru garantarea (zălogirea) contractelor, părţile contractante foloseau atât **garanţii personale** –terţe persoane ce se angajau să plătească datoria în cazul în care debitorul era insolvabil –, precum şi **garanţii reale** – sate, moşii, ţărani aserviţi cu delniţele lor etc. În cazul în care datoria era achitată la termen, zălogul era răscumpărat. În caz contrar, acesta devenea proprietatea creditorului.

## 7. Succesiunile

**Moştenirea** se realiza atât pe cale legală (*ab intestat*, cât şi pe cale testamentară. Normele cutumiare care reglementau succesiunea pentru cauză de moarte se aplicau unitar tuturor stărilor sociale.

În lipsa testamentului, succesorii erau chemaţi la moştenire în virtutea legii. Vocaţia succesorală era delimitată pe clase succesorale: descendenţi, ascendenţi, colaterali privilegiaţi (fraţi şi surori) sau ordinari. Clasele mai apropiate de moştenitori le excludeau pe cele mai apropiate, iar în interiorul aceleiaşi clase rudele mai apropiate în grad le excludeau pe cele mai îndepărtate. La moştenire se venea atât pe capete (*per capita*), cât şi pe tulpină (*in stirpe*).

Descendenții, băieți și fete, copii legitimi sau adoptivi, erau chemați în mod egal la succesiune. Provenit din sistemul normativ vicinal, privilegiul masculin al ultimogeniturii asupra casei părintești s-a păstrat, cu condiția ca fiul cel mic să participe la construirea caselor fraților mai mari. Aplicat exclusiv în Moldova, principiul egalității sexelor s-a aplicat în Țara Românească în paralel cu privilegiul masculinității. Prin acesta, fetele erau excluse de la moștenirea pământului, primind, în schimb, o zestre în bunuri și bani. Aplicat atât în obștea sătească, precum și la nivelul boierimii, acest privilegiu se va stinge după secolul al XVI-lea ca urmare a aplicării unor instituții ca „înfrățirea pe moșie" prin care fetele erau asimilate juridic cu băieții. O situație aparte o aveau beneficiile donate de domn vasalilor săi în schimbul prestării de servicii politice și militare. Retractul succesoral (prădalica) practicat în lipsa descendenților de sex masculin nu a mai fost, însă, aplicat, pe măsură ce s-au folosit formule ca „prădalică să nu fie" sau instrumentul juridic al așezării fiicei în loc de fiu.

Copiii naturali veneau la moștenirea mamei lor, iar copiii vitregi veneau doar la moștenirea părintelui lor biologic. Soțul supraviețuitor avea și el un drept de moștenire în concurență cu copiii. În cazul în care defunctul nu avea succesori, moștenirea era culeasă de către domnie.

Dacă accepta succesiunea, moștenitorul trebuia să susțină cu propriul patrimoniu debitele defunctului, în cazul în care acesta era insolvabil. De aceea, moștenitorii aveau dreptul să se „lepede" de moștenire în cazul în care pasivul masei succesorale depășea activul. În cazul în care existau mai mulți succesori acceptanți, aceștia puteau, prin înțelegere, să rămână în indiviziune. Se putea însă și ieși din indiviziune pe cale amiabilă sau judecătorească.

**Succesiunea testamentară** s-a impus pe măsura dezvoltării proprietății individuale. Testatorul aflat în deplinătatea facultăților mentale putea testa, pe cale orală (cu limbă de moarte) și în scris, în fața unor martori. El trebuia să rezerve rudelor apropiate o parte din bunurile moștenite, dar putea testa liber în favoarea oricui în cazul bunurilor dobândite. Țăranii dependenți puteau testa doar cu privire la bunurile gospodăriei și inventarul agricol.

Specifică Evului Mediu a fost **substituția fideicomisară**, prin care moștenitorul instituit era obligat să păstreze bunurile moștenite și, la moartea sa, să le transmită unei terțe persoane, numită substitut. Pe această cale, testatorul putea stabili devoluțiunea succesorală pentru mai multe generații.

## §6. Procedura de judecată

Judecata în Evul Mediu românesc se realiza „după lege și dreptate", adică în funcție de Legea Țării și morala creștină a epocii, care trebuia să domine conștiința celor care judecau.

Legea Țării nu făcea o distincție între procedura civilă și procedura penală și nici între procesele grațioase și cele contencioase. Procedura era, în cea mai mare parte, orală, iar în cazurile penale ea se desfășura în public.

Părțile erau obligate să se prezinte în persoană la termenul fixat de instanță. Minorii erau asistați de părinți sau tutori, iar femeile de soții lor. Părțile erau obligate să-și dovedească pretențiile în fața instanței cu ajutorul probelor. Cea mai sigură probă era mărturisirea pârâtului. În rest, se utilizau probe scrise – oficiale și particulare (zapise) – și probe orale.

Probele orale au avut mult timp întâietate. Cele mai importante erau cojurătorii și jurământul cu brazda.

**Cojurătorii** erau un număr par de persoane (6, 12, 24, 48) private, lipsite de calitatea de auxiliari permanenți de justiție, alese de domn sau stăpânul feudal din aceeași stare socială cu împricinatul și care, sub stare de jurământ, urmau să jure cu privire la reputația inculpatului în procesele penale sau să arate de partea cui e dreptatea în procesele civile. Recurgerea la această probă purta de numirea de „luare de lege". Documentele epocii au scos în evidență, cel puțin pentru Țara Românească, faptul că nici egalitatea socială a jurătorilor cu împricinatul și nici numărul par al acestora nu era o condiție de validitate a probei. S-au întâlnit cazuri de jurători de altă stare, de regulă mai înaltă decât a împricinatului, precum și procese cu număr impar de jurători. Calitatea de jurători a devenit, treptat, un privilegiu al boierilor, iar poziționarea acestora în interiorul stării boierești a determinat, în spiritul epocii, echivalarea procesuală a unui mare boier cu un număr de boieri de rang mai mic[1]. În cazul în care partea adversă nu era mulțumită de rezultat, putea cere un număr dublu de cojurători – „lege peste lege"– care să confirme sau să infirme prima hotărâre. Proba cu jurători nu era opozabilă domnului. În calitate de judecător suprem, acesta era liber să aprecieze după bunul plac valoarea acesteia. În condițiile în care „legea peste lege" se afla la îndemâna arbitrariului domnului, care putea să accepte sau să refuze rejudecarea unei cauze, nu se poate asimila rejudecarea procesului cu 12 sau 48 de jurători cu un recurs modern. De asemenea, în contextul în care accesul la rejudecarea procesului era foarte costisitor, iar solidaritatea de clasă condiționa dimensiunea justiției, proba cu jurători a ocrotit interesele stărilor feudale privilegiate – boierimea și clerul înalt[2].

În cazul în care se stabilea granița între două terenuri aflate în proprietate individuală, se utiliza o probă specială numită **jurământul cu brazda în cap**. Având la bază o concepție magic-animistă asupra pământului atotștiutor și

[1] A se vedea *Gh. Cronț*, Instituții medievale românești. Înfrățirea pe moșie – Jurătorii, Ed. Academiei R.S.R., București, 1969, p. 123 și urm.

[2] *Idem*, p. 207 și urm.

capabil să judece faptele oamenilor, operaţiunea consta în aşezarea unei traiste cu pământ – luat din cel aflat în dispută – pe capul unei persoane. Aceasta urma să se deplaseze şi să traseze, ghidat de pământul însuşi, hotarul dintre cele două fonduri. Sub influenţa bisericii ortodoxe, care a urmărit să încreştineze aceste obiceiuri păgâne, pământul a fost înlocuit cu o carte de blestem. Pe lângă această probă, nu mai există în Legea Ţării alte probe cu caracter magico-religios sau ordalic decât legarea de arbore în pădure de-a lungul a trei zile atestată în anumite zone ale ţării. Dacă în acest interval cel legat nu era sfâşiat de fiare, lovit de furtuni sau înecat de ploi, era considerat nevinovat.

Foarte importante în cadrul procesului erau şi probele preconstituite: aldămăşarii, în cazul contractului de vânzare-cumpărare, sau copiii călugăriţi sau bătuţi la hotar pentru a ţine minte graniţa convenită.

După administrarea probelor urma darea sentinţei. Aceasta se pronunţa, la început, oral şi, mai apoi, în scris. Neexistând autoritate de lucru judecat, cel nemulţumit de sentinţă putea relua procesul, cu condiţia achitării faţă de domnie a unei amenzi plătite în bani sau animale.

## Secţiunea a 2-a. Transilvania

### §1. Transilvania în epoca voievodatului (1176-1541)

#### 1. Formarea şi statutul internaţional

De la bun început, trebuie remarcat că evoluţia politico-statală şi administrativă a Voievodatului Transilvaniei ca stat feudal a fost determinată de intrarea teritoriului intracarpatic sub stăpânirea coroanei maghiare. Particularităţile acestei evoluţii au apărut, pe de o parte, din conflictul dintre vechile instituţii politico-juridice şi culturale româneşti, preexistente cuceririi maghiare, şi cele noi pe care regalitatea maghiară a încercat în continuu să le transplanteze aici. Pe de altă parte, tendinţa continuă a voievozilor Transilvaniei de a asigura acesteia caracterul de *regnum* a dat un contur specific aparatului statal feudal existent aici. A rezultat, în final, un melanj instituţional care a separat dezvoltarea instituţională şi politică a Transilvaniei de cea a teritoriilor extracarpatice, manifestată în sfera de influenţă slavo-bizantină.

Pe măsură ce stăpânirea maghiară s-a întins treptat, în secolele IX-XII, spre sud-estul Transilvaniei, încercările de organizare politico-administrativă care să acopere întreg teritoriul intracarpatic sunt tot mai dese. O primă încercare a fost de a se implanta aici instituţia principatului, preluată din spaţiul german. La 1111, documentele scrise amintesc de un „*Mercurius*

*principes Ultrasylvanus*", însă acesta nu a jucat niciun rol în istoria politică a Transilvaniei şi nici nu şi-a exercitat practic atribuţiile de principe. Străină tradiţiilor politico-instituţionale locale, instituţia principatului a fost respinsă în favoarea celei româneşti de *mare voievodat* spre care realităţile politice transilvănene evoluau în mod firesc.

Consacrarea voievodatului a marcat în epocă o concesie a coroanei maghiare făcută populaţiei autohtone româneşti, majoritare. Acesta a fost şi unicul caz în care o provincie cucerită de unguri şi alipită regatului lor a păstrat formula voievodatului ca instituţie politică centrală. Acceptarea instituţiei voievodului de către coroana maghiară a marcat şi începutul manifestărilor de autonomie ale acestei formaţiuni politice feudale. Primul dregător pomenit cu titlul de voievod a fost Leustachius (Leustachius Wayvode Transilvaniae) la 1176. Acesta şi urmaşii săi s-au manifestat adesea ca nişte adevăraţi suverani, iar ţara condusă de ei şi-a asumat, uneori în mod oficial, titlul de *regnum* – o ţară deosebită de regatul maghiar. În timpul domniei unor reprezentanţi ai unor adevărate dinastii voievodale, cum au fost Matei Csaki, Roland Borşa şi Ladislau Kan, şi profitând de slăbiciunile coroanei maghiare, Transilvania şi-a manifestat pregnant autonomia, demonstrând că raporturile dintre voievodul transilvănean şi rege erau acelea dintre un suzeran şi vasalul său, şi nu dintre rege şi dregător. La consolidarea autonomiei a contribuit şi constituirea instituţiei ducatului, ca privilegiu al fiilor regelui maghiar. Este bine cunoscut în acest sens conflictul dintre Ştefan, ducele Transilvaniei, şi tatăl său, Bela al IV-lea, regele Ungariei.

Regalitatea maghiară a răspuns prin diverse încercări de reducere a acestei autonomii şi de sporire a controlului exercitat pe acest teritoriu de puterea centrală. Acest lucru s-a realizat, de regulă, prin numirea de voievozi din rândul marilor dregători ce-şi manifestaseră deja loialitatea faţă de regalitate şi prin scutirea de dări a nobilimii transilvane.

## 2. Organele centrale

Administraţia centrală a voievodatului s-a manifestat când ca cea aparţinând unui stat suveran, când ca una ce făcea parte din ierarhia administrativă a regatului maghiar, după cum autonomia voievodatului a fost mai mult sau mai puţin pronunţată. Ca şi în cazul aparatului statal din exteriorul Carpaţilor, şi aici activitatea diverselor organe de stat se caracteriza printr-o confuzie de atribuţiuni.

### 2.1. Voievodul. Vicevoievodul

În centrul aparatului statal transilvănean se afla voievodul Transilvaniei. Recunoscând mai mult sau mai puţin formal suzeranitatea regelui maghiar,

acesta avea o poziție importantă în ierarhia demnitarilor statului feudal maghiar, ocupând locul al 4-lea după palatin, cancelar și banul Severinului. În baza drepturilor sale de suveran, regele maghiar numea pe voievodul Transilvaniei din rândul familiilor nobiliare locale, fidele politicii regale. Acest fapt a constituit singura, dar și cea mai importantă limitare a autonomiei voievodatului, contravenind mai vechilor cutume românești în baza cărora voievozii erau aleși.

Atribuțiile sale au fost mai largi sau mai restrânse, după cum a fluctuat și autonomia voievodatului față de coroana maghiară. În condițiile afirmării autorității coroanei maghiare, atribuțiile suverane ale voievodului erau serios limitate, voievodul aflându-se la discreția regelui care-l putea oricând demite. Autoritatea voievozilor era limitată nu doar de coroana maghiară, ci și de autonomiile secuiești și săsești recunoscute de către aceasta. În materie fiscală și financiară, voievodul era administratorul veniturilor regale din care îi revenea o treime. Dreptul de a organiza și percepe taxele vamale revenea, însă, în exclusivitate regelui.

Cu toate acestea, afirmarea autonomiei transilvane a permis voievodului să exercite prerogative specifice oricărui suveran feudal al epocii. Voievozii încep să judece și să anuleze hotărârile regale, emițând altele, ca orice suveran. Ca șefi ai administrației, voievozii stăpâneau cetăți, orașe, domenii regale, ocne și mine. Adesea, ei ridicau cetăți și fortificații fără încuviințarea regelui. De asemenea, dăruiau proprietăți, întăreau danii mai vechi, confirmau și anulau privilegii și alte drepturi, dispuneau de vămi după bunul plac, luându-le de la unii nobili și încredințându-le altora. Cu timpul, și-au asumat și prerogativa numirii comiților pe lângă cea a numirii notarilor și altor dregători ai curții pe care o conduceau. În materie fiscală, ei au pus toate veniturile țării la dispoziția lor, ajungând uneori să vămuiască chiar și mărfurile regelui maghiar ce treceau pe teritoriul voievodatului.

Autoritatea voievozilor s-a mărit considerabil, pe măsură ce ei au devenit și comiți ai sașilor (cazul lui Toma de Szecseny) și ai secuilor.

Tot ca urmare a sporirii autorității lor, voievozii Transilvaniei au exercitat o politică externă proprie, încheind alianțe politice și militare după propriile interese.

Din a doua jumătate a secolului al XIII-lea este atestat *vicevoievodul*, instituție ce a demonstrat, o dată în plus, sporirea puterii voievodului. Acesta era ales dintre apropiații voievodului (*familiares vasali*) și îndeplinea la curtea voievodului obligațiile palatinului de la curtea regelui. Vicevoievodul dispunea, la rândul său, de un locțiitor și de o mică curte formată din diverși dregători. Din a doua jumătate a secolului al XV-lea, ajutorii voievodului erau numiți *guvernatori*, în jurul acestora putând activa mai mulți *viceguvernatori*.

### 2.2. Sfatul voievodului. Dregătorii

Instituția sfatului voievodului nu este atât de bine cunoscută ca în Țara Românească și Moldova, dar, ca și aici, ea avea doar un rol consultativ[1]. În general, aparatul voievodal era mult mai puțin dezvoltat, limitându-se la slujbașii ce asigurau bunul mers al cancelariei, organul scripturistic voievodal. Formarea unei ierarhii administrative centralizate a fost înfrântă aici de larga autonomie a unităților administrativ-teritoriale și de încercările regilor Ungariei de a-și subordona aparatul de stat al Transilvaniei.

Cancelaria era formată din protonotar, 1-2 notari și un număr variabil de scribi. *Protonotarul* răspundea de problemele juridice și de redactarea documentelor. Din a doua jumătate a secolului al XIV-lea, în condițiile unei absențe mai îndelungate din țară a protonotarului, adevăratul conducător al cancelariei devine *secretarul* particular al voievodului, iar, după 1525, secretarul cancelariei voievodale.

Alți dregători importanți ai curții voievodale erau *notarul* (atestat începând cu 1309) și *judele curții voievodale* (*iudex curiae*). Toți aceștia erau numiți de voievod din rândul familiarilor săi, între voievod și aceștia existând raporturi de vasalitate.

### 2.3. Adunările de stări

**Congregațiile generale voievodale** reprezentau adunări de stări convocate, la nevoie, din voința regelui, a voievodului sau a vicevoievodului pentru a dezbate chestiuni judecătorești și, mai rar, probleme economice sau administrative. Cu toate acestea, activitatea lor se leagă și de reglementarea raporturilor dintre biserică și nobilime cu privire la dijmele ecleziastice, de problema vămilor feudale, de verificarea actelor de danie. Activitatea congregațiilor nobiliare din comitate era legată și de necesitatea reprimării tâlharilor sau răufăcătorilor, ca și a tuturor celor ce tulburau ordinea publică a sistemului.

Rolul lor consultativ, bazat pe solidaritatea vasalică, s-a transformat treptat într-un drept colectiv de decizie în probleme importante ale statului.

Existau mai multe feluri de congregații. Pe de o parte, existau congregațiile organizate și convocate la nivelul întregului voievodat. De regulă, acestea erau convocate și chiar prezidate de către rege. Prin compoziția lor, acestea erau congregații lărgite (de exemplu, Congregația de la Turda din mai 1355) la care luau parte, pe lângă nobili, și elemente ale românilor, sașilor și secuilor, precum și orice nobili și nenobili, prelați, baroni și oameni de orice condiție având posesiuni, fapt care excludea participarea iobagilor, lipsiți de pământ. La baza participării în aceste congregații stăteau, pe lângă criteriul

[1] *Gh. Bichicean*, op. cit., p. 91.

social, acceptat în întreaga Europă, şi criteriile etnic şi religios, supraordonate celui dintâi[1].

Pe de altă parte, au existat diverse congregaţii cu caracter local, convocate atât pe criterii sociale, cât şi pe criterii etnice. Astfel, erau convocate de către voievod, în baza jurisdicţiei sale, congregaţiile nobiliare la care lua parte nobilimea tuturor, unei părţi sau unuia din cele 7 scaune existente. Organizate pe criterii etnice, apar congregaţiile săseşti de la Sibiu, cele secuieşti de la Odorhei şi cele româneşti: cneziale şi nobiliare[2].

Împiedicaţi să se constituie ca universitate, feudalitatea românească compusă din nobili mici şi mijlocii s-a manifestat la nivelul instituţiilor locale din cadrul tradiţionalelor autonomii româneşti. Bazate pe tradiţia mai vechilor adunări ale oamenilor buni şi bătrâni, la nivelul acestor teritorii s-au manifestat *adunări locale* controlate de cnezii înnobilaţi. După măsurile luate în 1366 de către regele Ludovic I, aceste adunări româneşti şi-au sporit atribuţiile, având competenţă în domeniul administrativ, judecătoresc, urmărirea strângerii dărilor şi împlinirea obligaţiilor supuşilor, susţinând, în acelaşi timp, confirmarea, reconfirmarea sau respectarea propriilor forme de organizare[3].

## 3. Organizarea judecătorească

**Organizarea judecătorească** a Transilvaniei a fost marcată de existenţa diversităţii etnice, precum şi de încorporarea acesteia în structurile administrativ-judecătoreşti ale regatului maghiar. De aici a rezultat o diversitate considerabilă a instanţelor de judecată repartizate în instanţe organizate de etniile transilvănene şi instanţe generale sau speciale ale statului feudal. Comparativ cu Ţara Românească şi Moldova, se remarcă o mai clară specializare şi ierarhizare a instanţelor.

În cadrul districtelor româneşti se păstra judecata realizată, în conformitate cu Legea Ţării, de către cnezi împreună cu preoţii şi oamenii de rând. La nivelul domeniilor feudale funcţionau **instanţele senioriale**, laice şi bisericeşti, care aveau drept de jurisdicţie asupra ţăranilor dependenţi. Începând cu secolul al XIV-lea, tot mai mulţi seniori au început să primească *ius gladii* în baza căruia puteau condamna la moarte. Iobagilor le era, însă, interzis să-şi urmărească stăpânul în judecată. La nivelul comitatelor existau **instanţele comitatense** ce judecau în primă instanţă diverse cauze de o anume valoare şi apelul contra hotărârilor instanţelor domeniale. La nivelul oraşelor dotate cu

---

[1] *Idem*, p. 143.

[2] *Gh. Bichicean*, op. cit., p. 142.

[3] *Idem*, p. 93-94. A se vedea şi *I.A. Pop*, Voievodatul Transilvaniei şi părţile vestice în secolul XII-1541, în Istoria României. Transilvania, vol. I, op. cit., p. 481-483.

autonomie, pricinile civile şi penale erau judecate de **instanţele orăşeneşti** formate din judeţi şi juraţii oraşului. În cauzele în care clericii erau părţi şi în cauzele legate de tainele bisericeşti erau competente **instanţele ecleziastice catolice**. Instanţa supremă în voievodat, competentă să judece în apel hotărârile instanţelor comitatense, a fost **instanţa voievodală**. Aceasta era ţinută fie de către voievod personal, de regulă cu ocazia întrunirii adunărilor de stări, fie de către vicevoievod. Instanţa supremă în regatul maghiar era **instanţa curţii regale** ţinută, în principal, de către judele curţii regale şi, excepţional, de către rege în persoană. Ea judeca apelul contra hotărârilor diverselor instanţe locale.

## 4. Organizarea fiscală

În Transilvania, pe lângă diferenţele de tratament fiscal determinate de starea socială, au existat şi diferenţe izvorâte din privilegii de etnie.

Cea mai greu impusă categorie socială a fost şi aici ţărănimea. Ţăranii liberi aveau obligaţii fiscale doar faţă de stat, pe când cei aserviţi trebuiau să plătească şi renta feudală stăpânului feudal. Statul percepea „venitul cămării" (*lucrum camerae*) care, din anul 1336, echivalează cu darea pe poartă. Poarta a devenit astfel principala unitate fiscală ce cuprindea, la început, o singură gospodărie pe poarta căreia intra un car cu grâu sau fân. Darea pe poartă era plătită în bani şi va spori de-a lungul timpului pe măsură ce exploatarea ţărănimii s-a intensificat. Ţăranii plăteau şi o dare funciară numită *terragium*, achitată fie pe gospodării, fie pe unităţi administrative, iar ţăranii români trebuiau să plătească şi o oaie cu un miel din 50 (*quinquagessima ovium*).

Secuii erau scutiţi de dări faţă de stat, în schimbul prestaţiilor militare. Ei trebuiau să plătească totuşi darea boilor (*signatio boum*) cu ocazia încoronării regelui, a primei sale căsătorii şi a naşterii primului copil. Saşii erau obligaţi să plătească regalităţii 500 mărci de argint anual (darea Sfântului Martin).

Tratamentul fiscal al ţăranilor de confesiune catolică se înrăutăţea şi datorită obligaţiilor fiscale faţă de această biserică.

## 5. Organizarea armatei

În voievodatul Transilvaniei exista o armată a regelui aflată sub conducerea voievodului şi o armată a feudalilor locali. Pe când armata regală era obligată să participe la toate războaiele, inclusiv la cele purtate în afara hotarelor, armata locală participa doar la lupte de apărare a Transilvaniei.

La armata regală participau marii dregători împreună cu „familiarii" acestora, contingente ale oraşelor privilegiate, secuii sub comanda comitelui lor, mici grupuri de soldaţi saşi, precum şi un număr de iobagi. Nobilimea participa la oastea regală cu un număr de soldaţi proporţional cu întinderea

feudelor şi numărul de iobagi pe care îi stăpâneau. Din secolul al XV-lea, armata regală a Transilvaniei a fost reorganizată pe principiul banderiilor (steagurilor) – unităţi de cavalerie înzăuată – întreţinute de nobilime, comitate, oraşe, secui şi saşi.

## 6. Organizarea bisericească

Intrarea Transilvaniei în componenţa regatului maghiar a pus faţă în faţă biserica ortodoxă a românilor majoritari cu biserica catolică a maghiarilor, saşilor şi secuilor. Bucurându-se de sprijinul regalităţii, de numeroase privilegii fiscale, biserica catolică a desfăşurat o acţiune continuă de convertire a maselor ortodoxe româneşti. Prozelitismul a pus în balanţă prigoana ortodocşilor schismatici cu privilegiile de care se bucurau catolicii, astfel că a avut loc, mai ales la nivelul nobilimii româneşti, un proces de catolicizare şi maghiarizare. În ciuda acestor aspecte şi, mai ales, a presiunilor exercitate de papalitate, ortodoxia românească transilvăneană şi-a păstrat identitatea, reuşind să se dezvolte pe plan instituţional[1].

## 7. Organizarea administrativ-teritorială

Organizarea administrativ teritorială în Transilvania acestor secole a fost considerabil marcată de intenţiile coroanei maghiare de a introduce pe acest teritoriu instituţii noi, specifice feudalismului maghiar. Rezistenţa vechilor instituţii politico-administrative româneşti, precum şi demersul regalităţii maghiare de a coloniza aici o serie de populaţii străine au condus, în final, la o diversitate considerabilă în materie de organizare administrativă, departe de caracterul uniform al acesteia, existent în exteriorul Carpaţilor, şi mai mult asemănătoare stării de lucruri din occident. Aici, prezenţa numeroaselor autonomii administrative pe baze contractuale feudale a determinat apariţia unor forme multiple de entităţi politico-administrative.

### 7.1. Comitatele

Ca unităţi teritorial-administrative tipice feudalităţii maghiare, comitatele au fost formate pe acele teritorii fără stăpân sau neorganizate politico-social, mai ales cele împădurite, precum şi pe cele cucerite care, devenind proprietatea regelui, au fost grupate ca *„hinterland"* în jurul unor cetăţi sau aşezări întărite. În fruntea acestor comitate regele a numit un om de încredere, un comite cu atribuţii administrative, juridice, fiscale şi militare. Alături de comite, numit când de rege, când de voievod, după cum autoritatea acestuia din urmă era mai mare sau mai mică, funcţiona un *vicecomite* ales de către

[1] *Idem*, p. 496-502.

nobilimea din comitat. Comitele şi vicecomitele erau ajutaţi în îndeplinirea sarcinilor de către cei doi juzi ai nobililor, aleşi de către obştea nobilimii comitatului ce se întrunea în adunările ei proprii (*congregatio comitatensis*). Toţi aceştia erau asistaţi în activitatea lor de 6 juraţi asesori aleşi şi ei de nobilime. Cei doi juzi ai nobililor şi cei 6 asesori din fiecare comitat îl asistau pe voievod în conducerea adunărilor obşteşti de la Turda.

Comitatele erau împărţite în plăşi conduse de un fel de pretor numit, până în 1435, de autorităţile centrale.

### 7.2. Scaunele săseşti

Colonizarea saşilor în Transilvania a avut loc în secolul al XII-lea, în condiţiile în care regalitatea maghiară arpadiană avea nevoie de un important sprijin în procesul de cucerire, dominare şi apărare a noilor teritorii cucerite. Aşezarea saşilor în sudul Transilvaniei, în special în zona Sibiului, s-a făcut în condiţiile prezenţei aici a unei importante populaţii româneşti organizate încă politic în formaţiuni ce-şi menţineau, în mare parte, autonomia.

La sosirea lor în Transilvania, saşii s-au organizat în obşti săteşti cu un număr variat de familii ce se bucurau de autonomie administrativă. Fiecare obşte era condusă de un jude (*Richter*) care, ales la început, preia, mai apoi, conducerea ereditar. Primele obşti săteşti au constituit şi unităţi judiciar-administrative mărunte, numite *comitate*. Prin Diploma Andreiană din 1224, toate comitatele săseşti cuprinse între Orăştie şi Baraolt au fost unificate într-un singur comitat/provincie – cel al Sibiului – dotat cu statutul de pământ crăiesc (*fundus regius*) şi cu o autonomie teritorial-etnică dependentă de regalitate prin intermediul unui comite numit de rege[1].

Prin reorganizare, comitatele săseşti s-au transformat în *scaune*. Acestea sunt menţionate, pe rând, între anii 1302 şi 1349, cel mai devreme fiind amintit scaunul Sibiului, urmat de Sebeş, Cincu, Rupea, Sighişoara, Orăştie, Nocrich şi Miercurea. Scaunele Mediaş şi Şeica au apărut ceva mai târziu. Totalitatea scaunelor săseşti din Provincia Sibiului purta denumirea de „Şapte Scaune", printre care Sibiul şi-a menţinut o poziţie privilegiată. De fapt, provincia se compunea nu din 7, ci din 8 scaune, deoarece scaunul Sibiului a fost înglobat în mod implicit ca for conducător al întregii provincii.

În fruntea fiecărui scaun era numit un *jude regal*, atestat prima dată în 1329. Acesta exercita atribuţiile deţinute anterior în cadrul „provinciei" Sibiu de către comite sau locţiitorii săi. Pe lângă judele regal şi subordonat acestuia exista şi câte un *jude scăunal*, ales de obştea scaunului. Ambii aveau atribuţii judecătoreşti şi administrativ-fiscale, repartizând dările, precum şi atribuţii

[1] *Ş. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea. Între Cruciadă şi Imperiul Mongol, op. cit., p. 151.

militare. Având în vedere că scaunele săseşti nu au avut un rol preponderent militar, asemenea celor secuieşti, nu se întâlneşte aici instituţia căpitanului din lumea secuiască.

Pe lângă scaune, existau şi două districte săseşti: districtul Braşovului (format din secolul al XIII-lea în sânul comitatului regal cu acelaşi nume) şi districtul Bistriţei, conduse de un jude ales de obşte.

Pe măsură ce jurisdicţia comiţilor regali s-a diminuat, s-a accentuat autonomia teritorială a tuturor saşilor din Transilvania, manifestată în secolul al XV-lea de apariţia unei *Universitas saxonum*. Universitatea era condusă de *comitele Sibiului* care, începând cu domnia lui Matei Corvin, este ales de către obştea săsească.

### 7.3. Scaunele secuieşti

Populaţie de origine turcică, dar vorbitoare deja de limbă maghiară, secuii au fost aşezaţi, între secolele XI-XIII, de coroana maghiară în colţul sud-estic şi estul Transilvaniei. Ei urmau să îndeplinească aici rosturi militaro-grănicereşti.

Începând cu anul 1224, pe acest teritoriu încep să fie atestate unităţi administrative judiciar-militare numite *terra*, *universitas* sau *districtus*, dezvoltate din forme premergătoare scaunelor. În prima jumătate a secolului al XIV-lea apare şi denumirea de *scaun* (*sedes*), provenind din „scaun de judecată" (*sedes iudiciaria*) care se va generaliza în veacul următor.

Documentele amintesc, de obicei, existenţa a 7 scaune. Cel mai important era Odorhei, după care urmau Mureş, Ciuc, Arieş, Sepsi, Kezdi şi Orbai. Numărul lor a sporit considerabil ulterior, în condiţiile apariţiei şi aşa-ziselor comitate afiliate.

Fiecare scaun avea în frunte un *căpitan* şi un *jude scăunal*. Cel mai important dregător era căpitanul care purta şi denumirea de *primipilus*. Judele scăunal prezida forul de judecată al scaunului, avându-l alături pe căpitanul scăunal. Ambii dregători reprezentau obştea scaunului şi erau aleşi dintre principalele stări secuieşti: fruntaşii (*primores*) şi călăreţii (*primipili*).

Autoritatea supremă asupra secuilor o avea însă *comitele secuilor* numit şi revocat de rege din rândul nobilimii maghiare. El dispunea de atribuţii administrative, judiciare şi militare superioare. Când autoritatea voievodului era mai puternică, acesta deţinea şi titlul de comite al secuilor, iar vicevoievodul pe aceea de vicecomite. În sarcina comitelui intra şi convocarea congregaţiilor generale fie pentru toate scaunele, fie pentru unul sau o parte din acestea.

Din 1426, comitele secuilor şi, implicit regele era reprezentat în fiecare scaun de către un *jude regal*. Acesta controla justiţia scăunală veghind la îndeplinirea poruncilor comitelui şi strângea gloabele ce i se cuveneau acestuia. Era numit de către comite dintre familiarii lui.

### 7.4. Districtele româneşti

Confruntaţi din secolul al X-lea cu expansiunea regalităţii maghiare şi integraţi treptat în provincia dominată de aceştia, românii transilvăneni au reuşit să-şi păstreze formele tradiţionale de organizare politico-administrativă. Cnezatele şi voievodatele româneşti şi-au păstrat, pentru o bună bucată de timp, existenţa. Alături de acestea, apar districtele ca unităţi cuprinzând mai multe cnezate şi voievodate formate în paralel cu scaunele săseşti, cele secuieşti şi cu comitatele maghiare.

Marea lor majoritate sunt pomenite în legătură cu cetăţile regale de margine, depinzând de castelanii acestora. Menţionate uneori ca şi *comitate*, cele mai vechi sunt pomenite sub numele de *terra* prin care se indica, probabil, o organizare administrativ-teritorială mai puţin închegată decât districtul.

Cel mai vechi pomenit a fost districtul Făgăraşului, cunoscut în 1222 sub denumirea de *terra Blacorum*, iar la 1372 sub cea de *terra Fugaras*. Cu numele de district apare doar în 1428. Ţara era formată din mai multe sate conduse de boierii acestora. Aceştia alcătuiau scaunul de judecată al satelor, cu scaunul de la Făgăraş ca instanţă supremă.

În 1247 este menţionată Ţara Haţegului (*terra Harsoch*), pomenită în 1360 ca district. Până la 1377, alături de acesta sunt menţionate alte 4 districte: ale cetăţilor Hunedoara şi Deva, al târgului Dobra şi cel de pe parcursul superior al Streiului. Toate acestea se bucurau de o relativă autonomie. În fruntea lor se găsea obştea boierilor şi cnejilor, exercitând atribuţii judecătoreşti în baza lui *ius valahicum*.

O autonomie mult mai mare aveau districtele româneşti din Banat aflate sub autoritatea banului Severinului. Pomenite în perioada anilor 1343-1347, ele erau situate în vecinătatea unor cetăţi regale: Ilidia, Almaj, Sebeş (Caransebeş), Craşova, Bârzava, Comiat, Lugoj şi Mahadia. Celor 8 districte, considerate ca o unitate administrativă şi politică, li s-au oferit privilegii confirmate, de-a lungul timpului, de regalitatea maghiară. Conducerea lor era asigurată de un *comite* sau *castelan* ajutat de un *crainic*.

Alte districte româneşti au fost atestate în comitatele Zarand, Bihor, Crasna, Sătmar, Cluj, Solnocul Interior şi Dăbâca.

O poziţie privilegiată avea Ţinutul Valea Rodnei, cu centrul orăşenesc la Rodna. El se bucura de numeroase drepturi, privilegii şi imunităţi menţinute şi după încorporarea ţinutului la oraşul Bistriţa. Oraşul Rodna era condus de un jude şi de mai mulţi juraţi aleşi de către comunitatea orăşenească. Satele din Valea Rodnei erau conduse de cnezi, numiţi mai târziu juzi.

Cea mai importantă organizare teritorială românească în secolul al XIV-lea o avea însă voievodatul Maramureşului. Pomenit ca *terra* în 1299, el apare la 1326 ca *district*, iar la 1368 *comitat*. Veche formă de organizare politică românească, voievodatul a rezistat tuturor încercărilor regalităţii

maghiare de a impune aici comitatul ca singură formă de organizare administrativă. De aici şi numeroasele danii şi privilegii acordate voievozilor şi cnezilor maramureşeni de către regalitate în scopul de a-i atrage în politica dusă împotriva autonomiilor locale. Existând concomitent cu comitatul, voievodatul a sfârşit prin a fi pus sub controlul acestuia, condus de un membru al nobilimii maghiare.

Până una alta, comitatul era încă atestat la 1365 ca având comite, vicecomite şi juzi dintre nobilii români. Ţinutul era alcătuit din mai multe sate în fruntea cărora se afla un cneaz. Acesta strângea dările datorate de ţărani regelui, oprindu-şi o parte pentru el.

### 7.5. Obştea sătească românească

Ca şi în exteriorul Carpaţilor, obştea sătească, cu caracter teritorial, a reprezentat şi în Transilvania forma de organizare socio-economico-administrativă a românilor în contextul continuităţii lor pe aceste meleaguri.

Organizarea administrativă a acestor obşti româneşti a păstrat caracteristicile ei tradiţionale existente încă din epoca etnogenezei. În fruntea comunităţii săteşti se găsea un jude sau un cneaz cu atribuţii legate de repartizarea pământurilor şi dărilor între membrii obştii, de soluţionarea diverselor diferende dintre aceştia.

Şi în Transilvania procesul de diferenţiere economico-socială şi-a spus cuvântul. Unii dintre membrii păturii avute au luat denumirea de cnezi şi au intrat în rândurile micii nobilimi. Alţi cnezi, cunoscuţi sub denumirea de cnezi comuni (*kenezii communes*), au primit din partea regelui sau a voievodului atribuţii administrative asupra satelor, pe care le exercitau potrivit vechiului drept românesc: ei judecau pricinile mărunte dintre ţărani, ridicau birurile, erau şefii oştilor din satele de sub jurisdicţia lor, administrau pământurile fiscului în numele regelui. Cnezii neprivilegiaţi, nerecunoscuţi de regalitate, au devenit, cu timpul, reprezentanţi ai obştilor aservite nobililor. Uneori, ei au devenit şefi de sate având aceeaşi poziţie juridică ca şi „mai marele satului" ce reprezenta, din secolul al XII-lea, obştea în faţa autorităţilor.

Judele a rămas în toată perioada voievodatului şi principatului figura centrală a administraţiei săteşti. „Fiecare sat, scria în secolul al XVIII-lea Benko, are un jude propriu pe lângă care sunt juraţi aleşi de obşte; aceştia se ocupă de treburi de mai mică importanţă şi judecă pricinile ce cad în dreptul lor de judecată, supraveghează strângerea dării (...) şi fac cunoscute şi duc la îndeplinire orice porunci date în cercuri de dregătorii cercului. Fiecare sat după obicei e condus de un singur jude, iar în satele secuieşti, deşi nu în toate, ostaşii şi iobagii îşi rânduiesc un jude al lor propriu şi deosebit"[1].

[1] *V. Hanga*, Satele (Transilvania), în Istoria dreptului românesc, vol. I, op. cit., p. 319-320.

### 7.6. Oraşele

Oraşele transilvănene s-au dezvoltat economic şi politic în strânsă legătură cu comitatele, districtele, scaunele şi episcopiile a căror reşedinţă, de regulă, erau.

Spre deosebire de oraşele extracarpatice, cele transilvănene s-au bucurat de o autonomie considerabilă recunoscută de puterea centrală prin privilegii de tipul chartelor comunale ale oraşelor apusene. De cele mai mari privilegii se bucurau „oraşele libere regale" scutite de jurisdicţia voievodului sau a comitelui. În scopul conservării acestor privilegii, toate oraşele s-au delimitat cât mai bine de exterior construind importante ziduri de apărare. De asemenea, formarea lor într-un perimetru mai restrâns şi prezenţa modelului urban occidental au făcut ca oraşele să urmeze un plan relativ stabil, având în centru piaţa, biserica sau catedrala şi primăria. Din piaţa centrală pornea, apoi, o reţea de străzi strâmte, flancate de case dese, majoritatea din lemn, dar având de regulă mai multe încăperi, deseori şi etaj şi uneori locuite de mai multe familii[1].

În principiu, fiecare oraş avea drept de autoadministrare, putând să-şi aleagă organele de conducere ce exercitau atribuţii administrative, judiciare, fiscale şi militare: controlul măsurilor şi greutăţilor, încasarea impozitelor, supravegherea producţiei şi a vieţii meseriaşilor, controlul circulaţiei băneşti, pregătirea contingentului de ostaşi pentru trupele regale etc.

Oraşul transilvan, având o populaţie preponderent germană, era condus de un *sfat* numit şi magistrat, având în frunte un *jude* (*iudex*) în oraşele mai mari şi *villici* în oraşele mai mici. În oraşele din nordul Transilvaniei şi Bistriţa, acesta se numea *şoltuz*. Sfatul era compus din 12 juraţi recrutaţi, ca şi judele, din orăşenii mai înstăriţi. Atât juraţii, cât şi judele erau aleşi pentru un an de către cetăţeni.

Din a doua jumătate a secolului al XIV-lea, în oraşe ca Sibiu, Sighişoara, Mediaş, Orăştie, temporar în Braşov, alături de jude, de regulă identic cu judele regal al scaunului sau districtului, numit de rege, apare un „burgărmeşter" (*Burgermeister*) ales de orăşeni. Pe lângă aceştia, în oraş mai exista şi un *administrator* care avea, printre altele, grija bunurilor oraşului şi judeca pricinile mărunte iscate în legătură cu tranzacţiile de pe piaţa locală.

Sub presiunea meşteşugarilor, ce revendicau o mai mare participare la conducere, din a doua jumătate a secolului al XV-lea a apărut în unele oraşe (Cluj – 1458, Sibiu, Braşov – 1495) un sfat mai lărgit numit *centumvirat*, format din o sută de bărbaţi numiţi *centumviri*, aleşi dintre cetăţenii cu stare de către jude şi Sfat. Rolul lor era de a alege judele şi juraţii noi. Se mai

[1] *B. Murgescu*, op. cit., p. 38.

ocupa, de asemenea, cu repartizarea dărilor şi de alte sarcini ale administraţiei oraşelor.

În secolul al XIV-lea, în condiţiile formării unor grupuri restrânse sau neamuri de familii patriciene privilegiate, conducerea oraşelor a început să devină un fel de feudă familială ereditară, aprins disputată de aristocraţia urbană.

### 7.7. Domeniul feudal

În condiţiile existenţei unei fărâmiţări feudale după tipicul apusean, domeniul feudal, dotat de către suzeran cu numeroase imunităţi şi rupt de controlul centrului, a avut un rol mai pregnant în asigurarea unei vieţi administrative locale. Atât nobilimea, cât şi biserica au primit dreptul de a-şi organiza latifundiile într-un mod independent şi să le înzestreze cu un aparat administrativ, judecătoresc şi de constrângere menit şi aici să suplinească lipsurile statului feudal. Cele mai multe imunităţi acordate au fost cele administrativ-fiscale: scutiri de biruri, slujbe şi alte îndatoriri cărora li se alătura expres opreliştea pentru slujbaşii regelui de a intra pe respectivele domenii pentru a ridica dăjdiile pentru care feudalul primise scutire.

## §2. Transilvania în epoca principatului autonom sub suzeranitate otomană (1541-1683)

### 1. Suzeranitatea turcească

Înfrângerea dezastruoasă a armatei maghiare conduse de regele Ludovic al II-lea Jagello, la Mohacs, în vara lui 1526, a marcat începutul unei noi epoci pentru Transilvania, ce a culminat cu transformarea sa în Principat autonom sub suzeranitate otomană.

Moartea regelui maghiar în luptă a determinat, într-o primă fază, o puternică dispută pentru tronul Ungariei între voievodul Transilvaniei, Ioan Zapolya, şi Ferdinand de Habsburg, fratele împăratului Carol Quintul şi cumnat al defunctului rege. Sprijinit, primul, de nobilimea mică şi mijlocie, iar celălalt de marea nobilime, ambii au fost încoronaţi ca regi ai Ungariei: la 10-11 noiembrie la Szekesfehervar, respectiv 17 decembrie 1526 la Bratislava. Încercările repetate ale lui Ferdinand de a prelua şi controlul Ungariei stăpânite de Zapolya (mai întinse teritorial) s-au finalizat cu încoronarea lui Ferdinand ca rege al întregii Ungarii (Buda, 3 noiembrie 1527) şi cu alungarea lui Zapolya în Polonia. În aceste condiţii, voievodul transilvan a cerut sprijin turcesc împotriva lui Ferdinand. Interesaţi de prezenţa unui aliat care să le deschidă drumul către Viena, turcii au acordat sprijinul cerut. Beneficiind de puternicul sprijin otoman, de ajutor polonez şi de sprijinul

domnilor Țării Românești și Moldovei, Zapolya a fost din nou încoronat pe tronul Ungariei în toamna anului 1529. În aceste condiții, Ungaria a fost divizată: părțile din dreapta Dunării au revenit lui Ferdinand, iar Ungaria de est cu Transilvania au intrat sub stăpânirea lui Zapolya, aflat sub influență otomană. Până la moartea sa, în 1540, Zapolya s-a menținut pe tron doar cu ajutor turcesc. Conflictul politic dintre cei doi a fost reglementat, în cele din urmă, prin tratatul de la Oradea din 1538, prin care Zapolya păstra Transilvania cu titlu viager, urmând ca la moartea sa tronul să revină lui Ferdinand sau urmașilor săi.

Acest tratat a determinat însă o accentuare a demersurilor de transformare a Transilvaniei în Principat autonom. În centrul acestora s-a aflat voievodul de origine română Ștefan Mailat, un mai vechi luptător pentru autonomia voievodatului, cauză din care a și ajuns în conflict cu Zapolya. Moartea acestuia din urmă în iulie 1540 și venirea voievozilor Mailat și Balassa în fruntea Transilvaniei au dat un nou curs tendințelor autonomiste. În septembrie 1540, mulțumit de oferta politică a lui Mailat, sultanul comunica dietei de la Biertan că a dat Transilvania acestuia, recunoscându-l ca Principe. După un an, în contextul nemulțumirii lui Ferdinand care nu primise, conform înțelegerii de la Oradea, întregul tron al Ungariei, turcii au ocupat la 2 septembrie 1541 Buda. Partea centrală și sudică ale Ungariei a fost transformată în pașalâc, iar restul Ungariei a fost transformat în Principatul autonom al Transilvaniei, sub suzeranitate otomană.

## 2. Statutul juridic internațional și forma de stat

Dispariția regatului maghiar a permis Transilvaniei să se manifeste pe deplin ca un stat de sine stătător. În ciuda faptului că șeful statului a purtat denumirea de principe (*princeps*, *fejedelem*), Transilvania nu apare în documentele epocii ca „principat", ci ca „țară" (*regnum Transilvaniae*)[1]. În condițiile noului statut juridic internațional și a noului raport de forțe din interior, instituțiile voievodatului au fost restructurate și completate.

Faptul că Transilvania a intrat sub suzeranitate otomană nu numai că nu a știrbit, ci, dimpotrivă, a impulsionat dezvoltarea statală a principatului. Acest lucru se explică prin faptul că Poarta nu a transformat acest teritoriu în pașalâk de sine stătător și nici nu l-a încorporat într-unul din pașalâkurile vecine (al Budei sau al Timișoarei), ci i-a conferit statutul juridic de **țară aflată sub protecție tributară** (*adh ad-dhimma*) de care se bucurau, din

[1] A se vedea *S. Andea*, Instituțiile centrale și locale în Transilvania, în Istoria românilor. Vol. V. O epocă de înnoiri în spirit european (1601-1711/1716), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 684.

aceeaşi perioadă, Ţara Românească şi Moldova. Având la bază un raport contractual cu drepturi şi obligaţii reciproce, acest statut juridic conferea, teoretic, Transilvaniei dreptul de se autoadministra prin principi creştini conform legilor şi obiceiurilor proprii, independenţa spiritual-religioasă, autonomie administrativă şi legislativă, inalienabilitatea terenurilor faţă de turci. Sub aspectul obligaţiilor, Transilvania era datoare să plătească tributul anual, să-şi alinieze politica externă celei a Porţii şi să accepte monopoluri comerciale, iar Poarta să ofere protecţie militară.

Sub aspectul formei de guvernământ, Transilvania a fost în această perioadă o **monarhie reprezentativă pe stări**. Sub aspectul regimului politic, se poate vorbi aici, în adevăratul sens al cuvântului, despre existenţa **regimului nobiliar** sau a regimului de stări. Faptul că stările privilegiate ale Transilvaniei, întrunite în adunările de stări, au limitat puterea principelui prin acte de genul *chartelor* sau *pacta conventa* a determinat, într-adevăr, un partaj de drept public al puterii statale.

Regimul nobiliar/de stări din principatul autonom al Transilvaniei s-a bazat pe „sistemul naţiunilor politice". Conceptul de „naţiune" (*natio*) nu desemna, în contextul socio-politic transilvan, doar ideea socio-juridică şi politică de „stare", ci, în acelaşi timp, avea în vedere şi un înţeles etnic-teritorial. Puterea politică în Transilvania a fost deţinută nu doar de reprezentanţii stărilor privilegiate, ci, în acelaşi timp, de reprezentanţii naţiunilor politice: maghiarii, saşii şi secuii[1].

## 3. Organele centrale ale statului

Noul statut politico-juridic al Transilvaniei a permis organizarea şi consolidarea unei instituţii statale noi care a determinat desprinderea totală de vechile structuri monarhice ce-i îngrădiseră autonomia. În toată epoca Principatului autonom, Transilvania a avut o administraţie proprie şi instituţii centrale complexe, funcţionând ca structuri ale unui stat suveran.

### 3.1. Principele şi autonomia electivă

Principele era instituţia centrală a noii formaţiuni statale. El era ales pe viaţă (succesiunea la tron era exclusă prin firmanul turcesc din 1566) de către Dietă şi confirmat de către Poartă, care îi înmâna şi însemnele puterii: steagul, sceptrul, arme, o pălărie de paradă împodobită cu pene şi un cal cu tot harnaşamentul. De aici şi denumirea de **autonomie electivă** dată perioadei de până la instaurarea dominaţiei habsburgice. Cu ocazia alegerii, Principele

[1] A se vedea *A. Andea, S. Andea*, Principatul Transilvaniei sub suzeranitate otomană (1541-1691), în Istoria României. Transilvania, vol. I, op. cit., p. 554 şi urm.

depunea şi jurământul prin care se precizau obligaţiile sale: menţinerea şi respectarea religiilor recepte, a privilegiilor stărilor, asigurarea aplicării tuturor hotărârilor luate de Dietă, garantarea averilor claselor stăpânitoare. Pe măsură ce interesele Porţii au evoluat, procedura s-a inversat: Poarta numea Principele care era, mai apoi, confirmat în Dietă.

Puterea Principelui nu era absolută, fiind limitată de către stări şi Dietă. Cu toate acestea, atribuţiile sale erau numeroase şi foarte variate în materie legislativă, fiscală, judecătorească, religioasă şi executivă. El era judecătorul suprem al ţării dotat cu *ius gladii*, avea drept de iniţiativă legislativă şi tot el aproba şi semna legile Dietei, dispunea de veniturile ţării şi avea drept de a bate monedă, reprezenta ţara în relaţiile externe, era comandantul suprem al armatei şi supraveghea întreaga viaţă confesională. În domeniul executiv, el avea dreptul de a numi în toate funcţiile publice. Numea pe preşedintele Dietei, comiţii şi căpitanii scaunelor secuieşti, putea conferi titluri de nobleţe şi să facă noi acte de donaţie. Doar Principele putea aproba intrarea şi ieşirea din ţară, stabilirea străinilor şi circulaţia liberă pentru a face comerţ, acorda şi menţinea privilegii oraşelor şi nobililor.

### 3.2. Consiliul Principelui

Organizarea şi funcţionarea acestuia erau reglementate de către cele două Constituţii ale Principatului: Aprobatele (1653) şi Compilatele (1669). În conformitate cu acestea, Principele era obligat să chibzuiască şi să conducă treburile statului cu ajutorul Consiliului.

Componenţa acestuia a fost stabilită de Dieta de la Turda din 29 martie 1542. Din Consiliu urmau să facă parte 21 de membri, câte 7 din partea fiecărei naţiuni privilegiate, aleşi, câte unul, de către fiecare comitat maghiar, scaun săsesc şi secuiesc. O adunare din martie 1558 a redus numărul lor la 12, câte 4 de fiecare stare privilegiată, iar din iunie 1559 s-a acordat principelui dreptul exclusiv de a-i desemna.

Consiliul intim acorda sfat principelui în toate problemele politice şi în unele probleme judiciare, iar Constituţiile arătau că era de datoria sa să sfătuiască pe principi în conformitate cu legile în vigoare. Trebuie precizat că, prin atribuţiile sale, Consiliul nu era echivalentul Sfatului domnesc. Consultarea sa se făcea mai puţin în probleme administrative, legislative şi judecătoreşti, cât în probleme de politică externă. Pe plan intern, el informa principele asupra situaţiei din ţară, participa la hotărârile privind bunurile fiscale şi era consultat în probleme militare. În plan extern, acorda sfat principelui în probleme ce priveau încheierea tratatelor, reorientarea politicii şi relaţiilor cu Poarta ori cu alte state. El trebuia înştiinţat despre primirea soliilor şi legăturile cu trimişii străini. Colaborarea principelui cu Consiliul

s-a realizat fie în cadrul unor şedinţe efective întrunite la convocarea şefului statului, fie prin consultarea membrilor săi la distanţă.

Spre deosebire de Sfatul domnesc, Consiliului nu mai era un simplu organ consultativ. Dimpotrivă, principele era obligat să respecte părerile şi sfaturile acestuia, cu condiţia să nu fie „împotriva legilor, libertăţilor, decretelor ţării". Practic, însă, influenţa Consiliului a fluctuat după cum principele a avut o autoritate mai mare sau mai mică asupra stărilor.

### 3.3. Cancelaria principelui

Cancelaria principelui a continuat să funcţioneze în această epocă, structurată după modelul celei voievodale, împărţită într-o cancelarie mare (*cancellaria maior*) şi o cancelarie mică (*cancelaria minor*). Celei dintâi, în calitatea ei de cancelarie personală a principelui, îi reveneau atribuţii în soluţionarea problemelor importante ale statului, iar celei din urmă atribuţii în materie judecătorească.

### 3.4. Dregătoriile centrale

La curtea principelui se aflau dregători ce îndeplineau fie sarcini în slujba statului, fie sarcini în slujba persoanei principelui. În general, atribuţiile sunt destul de bine delimitate, ceea ce mărturiseşte şi o specializare avansată a aparatului statal. *Prefectul curţii* (*magister curiae*) supraveghea şi administra curtea Principelui, *spătarul* (*gladifer*) avea în subordine garda Principelui şi era mai marele oştirii, *logofătul* (*summus cancellarius et secretarius*) era şeful cancelariei princiare şi păstra sigiliul statului, *vistiernicul* (*thesaurarius*) răspundea de finanţele ţării, *postelnicul* (*cammerarius*) avea grijă de patul şi de camera de culcare ale Principelui, *stolnicul* (*magister mensarum*) era şeful bucătăriei, *vornicul* (*iudex curiae*) era răspunzător de problemele judecătoreşti, *paharnicul* (*magister pincenarum*) se ocupa de pregătirea băuturilor, *comisul* (*magister agasonum*) se ocupa de grajdurile princiare, *intendentul curţii* se ocupa de probleme gospodăreşti, *căpitanul aprozilor* avea în supraveghere copiii nobililor trimişi la curte, iar *şeful poştelor* se îngrijea de buna funcţionare a poştalioanelor şi curierilor.

### 3.5. Adunarea de stări

Adunarea stărilor transilvane, numită *conventus* sau *comitia* (Dietă, în convenţia majorităţii istoricilor), a fost principala instituţie constituţională a Principatului. Era alcătuită din reprezentanţii naţiunilor privilegiate şi ai confesiunilor recepte şi avea drept de a lua decizii în toate problemele importante interne şi externe ale principatului. Prin aceasta, Dieta limita din interior puterile principelui, care era obligat să-i accepte hotărârile.

În perioada discutată au avut loc în Transilvania 426 de diete, având loc, de regulă, două diete pe an în epoca unor principi mai puțini autoritari și o dată pe an în rest. Locul lor de desfășurare a variat de la o epocă la alta. Principelui îi revenea atât dreptul stabilirii datei, cât și dreptul de a o convoca. Numărul membrilor acesteia a variat de la 127 în primul secol al autonomiei la 147-200, în cel de-al doilea secol. Era compusă din scaunul guvernamental cu membrii Consiliului Principelui și prelații, membrii Tablei regești, înalții demnitari ai comitatelor, scaunelor săsești și secuiești și din câte doi reprezentanți ai orașelor libere și taxaliste.

Cea mai importantă atribuției a Dietei a fost alegerea principelui. În rest, lua hotărâri în probleme fiscale și financiare privind veniturile domeniilor, munca gratuită, vota impozitele și subsidiile, acorda privilegii și scutiri, aproba împreună cu principele baterea de monedă. În materie administrativă, autentifica documente, aproba naturalizarea și stabilirea străinilor în țară, întemeierea sau colonizarea orașelor haiducești.

### 4. Justiția

Organizarea judecătorească reflectă tendințele stabilite în epoca voievodatului: o mai accentuată specializare față de Țările Române, dublată de o varietate datorată specificităților etnice.

Pentru pricinile între țărani judecau în primă instanță **scaunele săteşti**. Acestea erau formate din judele sătesc și un număr variabil de juraţi. La nivelul domeniilor nobiliare funcționa **scaunul domenial** în frunte cu un judecător desemnat cu acordul proprietarului. În Țara Făgărașului funcționau cele 5 scaune de judecată compuse din 12 boieri, asesori și un notar și care judecau în primă instanță pricini civile mărunte.

La nivelul comitatelor maghiare funcționau **Scaunul general de judecată** prezidat de comitele suprem și compus din asesori juraţi și un notar. Acesta judeca, în primă instanță, pricini civile și penale importante, precum și pricinile dintre nobili, iar, ca instanță de apel, pricinile înaintate de la scaunele domeniale și de la **scaunele parțiale** și **filiale** ce judecau la nivelul cercurilor comitatense pricini civile și penale minore.

În scaunele secuiești, scaunul de judecată în primă instanță era ținut de **judele regal** împreună cu căpitanul, asesorii și notarul, iar judecata în apel revenea **Scaunului general de judecată** cu sediul la Odorhei.

Sașii se bucurau de o largă autonomie judiciară, concretizată într-o ierarhie proprie a instanțelor de judecată având la bază **scaunul sătesc**, ca instanțe de apel **scaunul de judecată al scaunului sau districtului** și **Magistratul orășenesc**, iar ca instanță supremă **scaunul Universității săsești**.

Orașele libere regești aveau și ele propriile instanțe de judecată formate din judele primar și judele regal, în primă instanță, și consilierii orașului, în apel.

Instanța supremă a Principatului a fost **Tabla princiară** înființată la mijlocul secolului al XVI-lea. Ea judeca apelurile înaintate de la instanțele comitatelor maghiare, scaunelor secuiești, orașelor libere regești și, în mod excepțional, de scaunele săsești. Era condusă, în numele principelui, de un președinte și formată din protonotari și asesori. De remarcat activitatea ei cvasi-permanentă și condițiile de profesionalism impuse funcționarilor ei[1].

## 5. Organizarea fiscală

Veniturile statului erau de două feluri: **curiale** și **provinciale.**

Veniturile curiale (sau regaliene) proveneau din baterea monezilor și mutațiile monetare, din exploatarea vămilor, minelor și salinelor, cincize-cimea oilor plătită de țăranii români etc.

Veniturile provinciale erau asigurate de dările regulate sau neregulate, precum și din dijma bisericească – secularizată în secolul al XVI-lea. Unitatea fiscală de bază a fost, în secolul al XVI-lea, **poarta.** Aceasta era obligată să plătească o dare în bani de 99 de dinari, în Transilvania, și 1 florin în Partium. Între anii 1603-1608, darea nu a mai fost plătită după numărul de porți, ci în funcție de numărul și mărimea animalelor deținute de fiecare gospodărie. Din anul 1608, repartiția dării s-a făcut tot după numărul de porți, poarta fiind alcătuită acum din 10 persoane. Darea a fost plătită doar de către categoriile sociale neprivilegiate: iobagi, mica nobilime, slujbașii mărunți și meseriașii.

Alături de darea obișnuită, s-au impus treptat o serie de dări excepționale plătite în natură sau în bani pentru diverse scopuri: întreținerea armatelor, construirea și refacerea cetăților, cheltuielile cu soliile de la Poartă, primirile la curtea princiară etc.

Pe lângă dările ordinare sau extraordinare, statul culegea și dijmele datorate în trecut Bisericii Catolice. Extinsă asupra tuturor locuitorilor, indiferent de confesiunea lor, dijma se plătea din vin, grâu, leguminoase, porci, oi și albine. Erau scutiți de plata ei nobilii, târgurile, libertinii, pușcașii, slujbașii, secuii etc. Iobagii plăteau în continuare dijma datorată stăpânului lor feudal.

Obligațiile fiscale au sporit continuu și ca urmare a creșterii cuantumului tributului, peșcheșurilor și prestațiilor în natură față de Poartă.

Veniturile statului erau adunate în vistierie (*thesaurariatus, fiscus*) și gestionate de către vistiernic sub controlul principelui sau Adunărilor de stări, în funcție de raportul de forțe dintre acestea[2].

---

[1] A se vedea *S. Andea*, op. cit., p. 706 și urm.

[2] *Idem*, p. 712 și urm.

### 6. Organizarea militară

În Principatul Transilvaniei aflat sub suzeranitate otomană existau două tipuri de armate: armata permanentă a principelui şi armata ţării.

Armata principelui era formată din garda personală a principelui comandată de un căpitan suprem, garnizoanele cetăţilor şi plăieşii aflaţi la paza graniţelor. Armata ţării era constituită din toţi cei care puteau purta arme şi era condusă de principe împreună cu generalul suprem. Ea era formată din trei corpuri distincte: secuii conduşi de un general ajutat de căpitanii scăunali, saşii conduşi de comitele lor şi nobilimea comitatensă în frunte cu comitele comitatului. Oraşele libere regeşti participau şi ele la oastea ţării sub conducerea judelui primar. Treptat, armata principatului se va profesionaliza prin înlocuirea corpurilor de oaste amintite cu mercenari[1].

### 7. Biserica

**Organizarea bisericească** s-a bazat în această epocă pe sistemul confesiunilor recepte – catolică, luterană, calvină şi unitariană –, alături de o biserică ortodoxă tolerată. Construită pe criterii politice, şi nu dogmatic-religioase, Reforma religioasă transilvană a fost, în final, o reflexie fidelă a arhitecturii politice a epocii[2].

## Secţiunea a 3-a. Evoluţia dreptului

Evoluţia dreptului în Transilvania Evului Mediu a fost influenţată atât de dinamica puterii statale, cât şi de existenţa celor patru etnii: românii, maghiarii, secuii şi saşii. Ca urmare, conflictului natural între cutumă şi dreptul impus de centru sau pluralităţii statutelor juridice determinate de starea socială li s-a adăugat o pluralitate a sistemelor juridice determinate de originea etnică. Pe lângă un drept românesc, s-a aplicat unul maghiar, unul secuiesc şi unul săsesc.

Formată în epoca vechii obşti vicinale postromanice şi evoluată într-o îmbinare de norme cutumiare de drept public şi drept privat, Legea Ţării (*Ius Volachie, modus Olachorum*) s-a aplicat în Transilvania pe teritoriile locuite de români. Intrarea Transilvaniei sub stăpânirea regatului maghiar a adus, în mod firesc, cutuma românească în conflict cu puterea centrală care a încercat

---

[1] *S. Andea*, op. cit., p. 726 şi urm.

[2] A se vedea *A. Andea, S. Andea*, Principatul Transilvaniei sub suzeranitate otomană (1541-1691), în Istoria României. Transilvania, vol. I, op. cit., p. 557-560.

să-i limiteze şi să-i controleze aplicabilitatea. Deşi, iniţial, anumite instituţii ale dreptului public – voievodatul, ţara, districtul – şi altele aparţinând dreptului privat au fost conservate, pe măsură ce ne apropiem de sfârşitul secolului al XIV-lea, se constată înlocuirea lor cu dreptul comun al regalităţii maghiare.

## 1. Izvoarele scrise ale dreptului în epoca voievodatului

**Dreptul scris în epoca voievodatului** a luat forme diverse: acte normative emise de regalitatea maghiară împreună cu păturile privilegiate – decretele regale –, privilegii regale, statute şi coduri de legi.

**Decretele regale** au reglementat raporturi de drept public şi drept privat în materie administrativă, procesuală, bisericească, penală şi de proprietate. Aplicate doar pe durata vieţii regelui care le-a edictat, decretele regale îşi prelungeau aplicabilitatea în condiţiile în care erau confirmate de succesorul la tron sau, prin aplicare tacită repetată, se transformau în cutumă. Menţinerea perpetuă în vigoare a decretelor regale s-a realizat din anul 1486 printr-un *Decretum maius* al lui Matei Corvin. Aplicarea decretelor regale în Transilvania s-a realizat, adesea, cu dificultate ca urmare a tendinţelor de independenţă ale voievozilor şi nobilimii transilvănene.

**Privilegiile regale** erau acte scrise ale regalităţii maghiare prin care se acordau drepturi sau scutiri unei singure persoane (*privilegium speciale*) sau unui grup de persoane (*privilegium generale*). Ele se aplicau doar subiectelor de drept vizate: de exemplu, saşilor beneficiari ai Diplomei Andreene din 1224, românilor din scaunele bănăţene beneficiari ai diplomei din 1457, evreii beneficiari ai diplomei din 1251 acordate de Bela al IV-lea etc.

**Statutele** erau acele culegeri de norme juridice scrise, subordonate legilor şi cutumelor de ordin general ale ţării, elaborate de organele reprezentative sau de conducere ale unei anumite comunităţi şi aplicabile doar pe teritoriul locuit de acestea. Cel mai ilustrativ exemplu de astfel de izvor juridic în epoca voievodatului îl reprezintă **Statutele Ţării Făgăraşului** elaborate în 1508. Expresie a rezistenţei româneşti în faţa dreptului străin, ele sunt o codificare nesistematică în limba latină a unor norme de drept penal, drept civil şi drept procesual aparţinând vechiului drept românesc.

La iniţiativa regelui Vladislav al III-lea, dreptul scris s-a manifestat şi sub forma unor **coduri** prin intermediul **Tripartitului lui Ştefan Verboczi** apărut în 1517. Deşi nu a fost sancţionat oficial, Tripartitul s-a bucurat de o mare popularitate în instanţele transilvănene, fiind aplicat neîncetat până la 1848. Lucrarea are un caracter sistematic, fiind împărţită în trei părţi (de unde şi denumirea): în prolog se expun principiile generale inspirate, parţial, din dreptul roman, a doua parte cuprinde norme de drept civil, penal, procesual

etc. selectate din dreptul scris şi cel cutumiar transilvănean, iar în partea finală se analizează unele deosebiri între dreptul transilvănean şi cel aplicat în Ungaria.

Dreptul scris transilvănean a luat şi forma unor **convenţii** politice care, prin conţinutul lor, au devenit o parte importantă a dreptului constituţional al voievodatului. Astfel, în septembrie 1347, la Căpâlna, s-a semnat *Unio Trium Nationum* prin care s-a stabilit că puterea politică în Transilvania urma să fie exercitată de către nobilimea maghiară, patriciatul săsesc şi mica nobilime secuiască, excluzând naţiunea română majoritară.

### 2. Izvoarele scrise ale dreptului în epoca principatului autonom aflat sub suzeranitate otomană

**Dreptul scris în epoca principatului autonom sub suzeranitate otomană** s-a manifestat şi el în numeroase forme. Aplicabilitatea dreptului regal maghiar pe teritoriul principatului a încetat, locul decretelor regale fiind luat de către **legile** adoptate de Adunarea de stări şi aprobate de către principe. Reglementând raporturi de drept constituţional, administrativ, bisericesc, procedural şi, în subsidiar, de drept civil şi penal, aceste legi au fost sistematizate şi încorporate în două colecţii: ***Approbatae Constitutiones***, apărută în **1653** şi care cuprinde legile adoptate între 1540-1653, şi ***Compilatae Constitutiones***, apărută în **1669** şi care cuprinde legile adoptate între 1653-1669.

În epocă a continuat şi codificarea dreptului aparţinând anumitor colectivităţi etnice locale sub forma unor **statute**. În 1657 şi 1690 au fost întocmite **Constituţiile Ţării Făgăraşului**; în 1583 principele a aprobat **Statutele municipale săseşti** (*Statua Iurium Municipalium Saxonum*) ce sistematizau norme de drept scris şi cutumiar în materie civilă, penală şi procesuală aplicate în oraşele săseşti din Transilvania; în 1555 s-au colecţionat şi sistematizat **Constituţiile secuilor**. La nivelul unor unităţi administrativ-teritoriale ce se bucurau de autonomie s-au publicat nişte colecţii de norme juridice aplicate la nivelul acestora: Statutele Sibiului, Odorheiului, Zarandului etc.

## Secţiunea a 4-a. Principalele instituţii juridice

### 1. Statutul persoanelor

**Statutul persoanelor** în dreptul transilvănean reflecta diversitatea de statute juridice specifică feudalismului. Românii au dobândit mai mult drepturile şi obligaţii specifice ţărănimii libere şi aservite şi mai puţin pe cele aparţinând stării nobiliare şi orăşeneşti. În acelaşi timp, apartenenţa la un

anume statut juridic a fost în Transilvania condiționat de apartenența la una din confesiunile oficiale. De aceea, trecerea de la un statut juridic la altul a însemnat pentru români trecerea de la confesiunea ortodoxă la altă confesiune creștină, recunoscută.

Drepturile colective, de stare ale nobilimii transilvănene au fost consacrate în niște acte de tipul *charta* sau *pacta conventa*: Bula de aur a lui Andrei al II-lea din 1222, diploma lui Andrei al III-lea din 1291, Tripartitul lui Verboczi, Aprobate și Compilate. **Clerul ortodox** transilvănean, membru al unei confesiuni tolerate, nu se bucura de privilegiile politice, penale și judiciare ale clerului aparținând confesiunilor recepte. **Orășenii** se bucurau de largi drepturi acordate prin diplome regale. Exercitarea dreptului de a nu acorda cetățenia decât cui doreau a împiedicat pătrunderea românilor în aceste orașe. **Țăranii liberi** erau lipsiți de drepturi politice, însă puteau accede în funcții administrative minore și beneficiau de proprietate imobiliară. **Țăranii aserviți** (iobagi sau jeleri) aveau o capacitate juridică restrânsă: ei beneficiau doar de proprietate mobiliară și aveau un drept de folosință asupra unei părți a domeniului feudal, numită sesie. După răscoala lui Gh. Doja (1514) li s-a ridicat dreptul de a se mai strămuta de pe o moșie pe alta.

Pe lângă starea socială, vârsta și sexul impuneau și ele limite capacității juridice, în special capacității de exercițiu. Capacitatea deplină de exercițiu se dobândea doar la majorat (24 ani la băieți, 16 ani la fete). Sexul impunea limitări ale drepturilor femeii în materie succesorală. În condițiile raporturilor vasalice și a obligativității prestării lui *concilium et auxilium*, beneficiul nu putea fi moștenit decât de băieți.

## 2. Rudenia, căsătoria, familia

În materia **rudeniei**, s-a întâlnit pe scară largă în Transilvania instituția înfrățirii atât sub forma frăției de cruce, cât și a frăției de moșie. **Adopția**, ca izvor al filiației, era practicată în scopul asigurării de moștenitori și era o modalitate de a asigura transmiterea proprietății în cadrul stării nobiliare.

**Căsătoria** era precedată de **logodna** în cadrul căreia se făcea un schimb de inele. Ea se încheia cu consimțământul mirilor și în cadrul tainei cununiei realizate de biserică. Tot dreptul canonic impunea și impedimentele la căsătorie: nevârstinicia, rudenia sau afinitatea de un anume grad, constrângerea, eroarea asupra persoanei, calitatea de călugăr, diferența de religie, existența unei căsătorii anterioare. În materia căsătoriei, *Statutele Țării Făgărașului* cuprindeau reglementări asemănătoare cu cutumele Legii Țării. Cununia se realiza cu consimțământul tinerilor, dar și al părinților. Lipsa celui din urmă conducea la o căsătorie „cu fuga" ce simula răpirea fetei și era urmată de plata unei amenzi. Fata trebuia să aducă o zestre constituită fie de părinți, fie

de frații mai mari. Căsătoria se desfăcea prin repudiere, iar bunurile dotale rămâneau în proprietatea soțului ce respectase obligațiile conjugale. *Tripartitul*, în schimb, stabilea că bunurile dotale nu puteau fi luate înapoi nici măcar în caz de adulter.

Spre deosebire de dreptul canonic ortodox, cel catolic nu accepta desfacerea căsătoriei prin divorț. Acest lucru împreună cu recăsătorirea au fost posibile doar după realizarea Reformei.

Regimul matrimonial consacrat atât de Tripartit, cât și Statutele municipale săsești era comunitatea de bunuri. În cazul în care soția părăsea fără motiv casa sau risipea averea cu un alt bărbat, Constituțiile Compilate o obligau să repare toate pagubele făcute soțului.

### 3. Succesiunile

**Dreptul succesoral** a cuprins o varietate mare de reglementări, în condițiile în care bunurile rămase de la defunct nu erau considerate un patrimoniu unitar, ci aveau un regim succesoral diferit în funcție de originea lor: de baștină/moștenite, donative, achiziționate etc. Importanța fiecărei categorii de bunuri a variat de la o stare socială la alta, astfel că au existat reguli distincte de devoluțiune succesorală nobiliară, orășenească, țărănească și ecleziastică.

În cadrul succesiunii nobiliare, interesul ca patrimoniul să se conserve în cadrul familiei a consacrat privilegiul masculinității. Drept urmare, erau chemați la succesiune, cu prioritate, băieții, fetele primind doar o cotă-parte (1/4) plătită în bani. Bunurile de baștină (*bona avitica*) se moșteneau doar prin succesiunea legală *per capita* sau *in stirpes*. Bunurile donative erau moștenite doar de băieți în scopul prestării obligațiilor de *concilium et auxilium*. În cazul în care fetele fuseseră transformate juridic în băieți (*praefectio*) sau se stipulase expres în actul de donație, ele veneau la moștenire în mod egal cu băieții. În mod egal se venea și la succesiunea bunurilor achiziționate în cazul în care asupra acestora defunctul nu se pronunțase prin testament. Soția supraviețuitoare primea o parte din bunurile soțului ca răsplată pentru îndeplinirea îndatoririlor conjugale (*dotalitium*). Aceasta păstra la moartea soțului și totalitatea bunurilor primite cadou la nuntă (bunuri parafernale), indiferent că avea sau nu copii.

În cadrul succesiunii orășenilor nu exista privilegiul masculinității, bunurile mobile și imobile fiind moștenite egal de băieți și fete după regulile succesiunii legale și testamentare. La moștenirea patrimoniului țăranilor români liberi erau chemați, de regulă, copiii de ambele sexe. Averea iobagilor rămânea succesorilor legali. În lipsă, ei puteau dispune prin testament asupra bunurilor mobile și asupra a jumătate din bunurile imobile achiziționate.

Bunurile imobile de baştină şi cealaltă jumătate din bunurile achiziţionate reveneau stăpânului feudal.

## 4. Dreptul de proprietate

**Proprietatea** în Transilvania a cunoscut toate formele specifice existenţei multitudinii de statute juridice feudale. De asemenea, dreptul de proprietate s-a manifestat pe verticală într-o ierarhie ce i-a impus limite după modelul *ius eminens – ius utile – ius precarium.*

***Dominium eminens*** s-a manifestat şi în Transilvania prin multiple atribuţii. Regele avea dreptul să încuviinţeze toate tranzacţiile imobiliare făcute de proprietarii de moşii. De asemenea, el putea recurge sau renunţa (în caz de *praefectio*) la retractul succesoral, în cazul în care vasalul său nu avea urmaşi de sex masculin. Regele intra în stăpânirea succesiunilor vacante şi dispunea după bunul plac de pământurile pustii sau părăsite, dăruindu-le oamenilor săi de încredere.

**Proprietatea nobiliară** a cunoscut diverse moduri de dobândire – moştenirea (bunurile avitice) sau achiziţionarea –, însă cel mai important a fost donaţia făcută de rege sau principe în cadrul raportului contractual vasalic. Şi aici a avut loc trecerea de la beneficiul viager la feudă, cu obligaţia vasalului de a transmite urmaşilor săi de sex masculin sarcinile vasalice. În lipsa acestora, regele putea recurge la retractul succesoral, cu excepţia cazului în care fetele erau transformate juridic în băieţi prin procedura numită *praefectio*. Raportul de vasalitate transilvănean fiind mai apropiat de cel apusean, imunităţile acordate stăpânilor feudali au fost mai întinse şi mai variate: administrative, fiscale, judecătoreşti, comerciale.

**Proprietatea bisericească** a fost la fel de întinsă în Transilvania şi a avut la origine donaţiile făcute de credincioşi. Din aceasta, o serie de terenuri au fost atribuite în folosinţă preoţilor confesiunilor recepte în scopul susţinerii materiale a acestora.

**Proprietatea ţăranilor liberi** a luat, în materie imobiliară, atât forma devălmăşiei, cât şi a proprietăţii individuale. În proprietatea devălmaşă au intrat, în final, doar pădurile şi apele, pământul arabil intrând în proprietate individuală. Aceasta din urmă putea fi dobândită atât originar – prin defrişări sau lăzuirea terenurilor –, cât şi derivat prin moştenire, uzucapiune, acte între vii. Actele de dispoziţie asupra terenurilor de baştină s-a făcut şi în Transilvania cu respectarea dreptului de precumpărare şi răscumpărare în favoarea rudelor, devălmaşului şi a vecinilor. Instituţia s-a aplicat la toate etniile. **Proprietatea iobagilor** cuprindea doar bunuri mobile şi bunuri imobile dobândite prin muncă proprie sau diferite acte juridice. Asupra terenului arabil numit sesie aceştia aveau doar posesia şi un drept nelimitat de folosinţă. În

schimbul acestuia, ţăranii aserviţi trebuiau să plătească stăpânului domeniului renta feudală.

## 5. Obligaţiile

**Obligaţiile** în Transilvania au avut ca principal izvor contractele. **Donaţia** de bunuri mobile sau imobile a fost unul dintre cele mai întâlnite contracte reale realizate atât către biserică, în scop pios, cât şi de către şeful statului către supuşii săi în cadrul raportului vasalic. **Schimbul** de imobile, mai ales de domenii, era larg răspândit, implicând din partea părţilor contractante obligaţia de a garanta contra evicţiunii. **Împrumutul** de bani a fost cel mai cunoscut astfel de contract real. Din secolul al XI-lea forma scrisă peste o anume valoare a fost cerută *ad validitatem*. Cel care era împrumutat trebuia să constituie drept garanţie un zălog din care cămătarul îşi putea satisface creanţa în caz de neplată. **Contractul de vânzare-cumpărare** avea ca obiect bunuri mobile, imobile, precum şi oameni aserviţi. De o deosebită atenţie se bucura reglementarea vânzării-cumpărării de terenuri. Aceasta trebuia realizată cu acordul celor ce se bucurau de dreptul de precumpărare în cazul terenurilor de baştină şi cu acordul regelui în cazul celor donative. Consimţământul părţilor se dădea, de regulă, în scris. Iobagii nu aveau dreptul de a vinde sesia ce o aveau în posesie, în schimb, ţăranii liberi de pe pământul crăiesc îşi puteau vinde terenurile. Vânzătorul era obligat să-l garanteze pe cumpărător împotriva evicţiunii.

Publicitatea contractelor s-a realizat şi în Transilvania prin intermediul unor instituţii ca aldămaşul, darea mâinii şi jurământul. Garantarea obligaţiilor s-a realizat atât prin garanţii personale (chezaşi), cât şi prin garanţii reale (zălogul).

## 6. Dreptul penal

**Dreptul penal** transilvănean a cunoscut o responsabilizare penală etatizată în care s-au menţinut şi unele urme ale răspunderii penale specifice justiţiei private. Astfel, compoziţia a fost reglementată atât de Tripartit, cât şi de Constituţiile secuilor şi ale Ţării Făgăraşului. Răspunderea solidară a obştii s-a aplicat şi ea în cazul în care scăpa infractorul încredinţat ei spre pază sau obştea nu aducea pe infractor în faţa justiţiei.

Dreptul penal avea şi în Transilvania caracteristicile generale ale dreptului penal medieval: inegalitatea în faţa legii penale şi a pedepsei, finalitatea represivă şi expiatoare a pedepsei. În Evul Mediu dezvoltat au apărut, însă, unele instituţii avansate: principiul răspunderii penale individuale, luarea în considerare a intenţiei, nepedepsirea legitimei apărări, agravarea pedepsei în caz de recidivă, pedepsirea unor forme de participare infracţională ca

instigarea, complicitatea, tăinuirea. Instituția apuseană a azilului fie la curtea regală, fie la curțile episcopale sau în mănăstiri conducea la reducerea pedepsei normal aplicabile în cazul infracțiunii săvârșite.

Cele mai grave infracțiuni erau cele împotriva regelui și a statului feudal (*nota infidelitatis*). Grave erau considerate și infracțiunile împotriva patrimoniului – furtul, tâlhăria, jaful, aprinderea. Specific epocii, se pedepseau grav și infracțiuni contra religiei și moralei – adulterul, jurământul fals, avortul, vrăjitoria, proorocirea, răpirea femeilor. Se pedepseau și infracțiunile împotriva vieții și integrității corporale – omorul, mutilările, rănile, lovirile. Era ocrotită și demnitatea umană prin pedepsirea unor infracțiuni ca injuria, defăimarea, reclamația falsă și neadevărată, pâra nedreaptă în justiție.

Cea mai gravă pedeapsă era moartea, aplicată prin diverse mijloace: tăierea capului, spânzurare, ardere pe rug, tragerea în țeapă, înecare, ruperea membrelor. Ca pedepse corporale se mai aplicau mutilările prin tăierea unui organ sau membru al corpului, bătaia, stigmatizarea cu fierul roșu. Pedepsele privative de libertate – exilul, temnița – au fost mai rar aplicate. Pedepsele patrimoniale s-au aplicat sub forma confiscării averii și a diverselor amenzi.

## 7. Dreptul procesual

**Procedura de judecată** a fost, în genere, aceeași pentru procesele civile și penale, în condițiile în care instanțele de judecată nu erau încă specializate.

Deschiderea procesului avea loc, de regulă, în urma acțiunii intentate de partea păgubită sau de către victimă. Procesele aveau loc fie în a opta zi de la una din marile sărbători religioase (octavele), fie în a 15-a zi de la lăsarea la vatră a armatei (*quindenele*). Anumite infracțiuni considerate mai grave și a căror soluționare reprezenta o necesitate stringentă urmau să fie judecate după o procedură rapidă (*brevis processus*). Reclamantul (*actor*) și pârâtul (*reus*) puteau sta în instanță atât în persoană, cât și prin reprezentanți. În fața judecătorului și în vederea descoperirii „adevărului lucrului", părțile prezentau probe scrise și orale. Probele scrise constau în diverse acte cu caracter public sau privat. Probele orale constau în aducerea de martori în scopul dovedirii adevărului material.

Cele mai sigure probe erau mărturisirea pârâtului și tortura considerată *regina probationum*. Aceasta se aplica acelor categorii sociale privilegiate doar în caz de lesmajestate și vrăjitorie.

Spre deosebire de celelalte Țări Române, în Transilvania s-au utilizat acele probe care invocau divinitatea în scopul stabilirii nevinovăției pârâtului, numite **ordalii**. Au fost cunoscute proba fierului roșu (ducerea în mână pe o anume distanță a unui fier înroșit), proba apei și cea a duelului judiciar. Rezultatul ordaliei urma să decidă soluționarea procesului. S-au întâlnit și

forme de jurământ colectiv – martori împreună cu partea procesuală – în scopul garantării credibilității acestuia din urmă. În materie de hotărnicire s-a recurs la jurământul pe pământ – echivalent al jurământului cu brazda de dincolo de Carpați.

Sentința dată nu se bucura de autoritate de lucru judecat, însă partea care relua procesul trebuia să plătească o sumă de bani.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **dregătoriile centrale în Țara Românească și Moldova:** *Gh.I. Brătianu*, Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele române, Ed. Enciclopedică, București, 1995, p. 69; *I.C. Filitti*, Despre vechea organizare administrativă a Principatelor române, Imprimeriile E. Marvan, București, 1935, p. 4-17; *V. Gionea*, Centralizare și autonomie în Țările Române, în Studii de drept constituțional și istoria dreptului, vol. III, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995, p. 105-106; *N. Grigoraș*, Abuzurile și corupția membrilor aparatului de stat feudal în Moldova (secolele XV – XVII), în A.I.I.A.I. nr. VIII/1971, p. 99-116; *B.-Al. Halic*, Pace și război în Țara Românească în secolele XIV-XVI, Comunicare.ro, București, 2003, p. 60-66; *A.V. Sava*, Boierii mari ai Moldovei, dregători de ținuturi, în R.D.Pb. nr. 3-4/1942, p. 466-492; *N. Stoicescu*, Sfatul domnesc și marii dregători în Țara Românească și Moldova în secolele XIV-XVII, Ed. Academiei R.S.R., București, 1968; *T. Teoteoi*, Instituții și viață de stat, în Istoria românilor. Vol. IV. De la universalitatea creștină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, București, 2001, p. 166-195;
- **dregătoriile locale (slujitorii) în Țara Românească și Moldova:** *P. Strihan*, Organizarea teritorial-administrativă. Dregătoriile locale, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., București, 1980, p. 305-308; *I.C. Filitti*, Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române, Imprimeriile E. Marvan, București, 1935, p. 33-40; *V. Gionea*, Centralizare și autonomie în Țările Române, în Studii de drept constituțional și istoria dreptului, vol. III, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995, p. 106-111;
- **forma de guvernământ și regimul politic (incluzând raporturile domnie – sfatul domnesc – adunarea stărilor):** *M Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, S. Papacostea, P. Teodor*, Istoria României, Ed. Corint, București, 1993, p. 203-204; *Gh. Bichicean*, Adunările de stări în Țările române. Congregațiile generale în Transilvania voievodală, Casa de editură și presă Tribuna, Sibiu, 1998, p. 48-80; *Gh.I. Brătianu*, Sfatul domnesc și Adunarea stărilor în Principatele române, Ed. Enciclopedică, București, 1995; *Al.Al. Buzescu*, Domnia în țările române până la 1866,

București, 1943; *D. Ciurea*, Fărâmițarea feudală și lupta pentru centralizarea statului, în A.I.I.A.I., vol. XVI/1979, p. 305-323; *V.Al. Georgescu*, Natura și rolul adunărilor de stări, în Istoria dreptului românesc, vol. I, p. 270; *V.Al. Georgescu*, Bizanțul și instituțiile românești până la mijlocul secolului al XVIII-lea, București, 1980; *V. Gionea*, Centralizare și autonomie în Țările Române, în Studii de drept constituțional și istoria dreptului, vol. III, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995, p. 101-105; *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, Ed. Universității Lucian Blaga, Sibiu, 2003, p. 36-39; *L.P. Marcu*, Forme de guvernământ și regimuri politice, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., București, 1980, p. 196-201; *P.P. Panaitescu*, Marea adunare a țării, instituție a orânduirii feudale în Țările Române, în Studii, anul X, nr. 3/1957, p. 153-165; *Ș. Papacostea*, Geneza statului în Evul Mediu românesc, Ed. Corint, București, 1999; *C. Rezachevici*, Instituții centrale și locale în Țara Românească și Moldova, în Istoria românilor. Vol. V. O epocă de înnoiri în spirit european (1601-1711/1716), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 522; *A. Sacerdoțeanu*, Instituțiile supreme ale Moldovei în secolele XIV și XV, în R.A., anul IX, nr. 2/1966, p. 23-39;

- **izvoarele dreptului românesc medieval (inclusiv voievodatul și principatul Transilvaniei):** *E. Cernea, E. Molcuț*, Istoria statului și dreptului românesc, Casa de editură și presă Șansa SRL, București, 1994, p. 97-98; *I.N. Floca*, Din istoria dreptului scris. Vol. I. Dreptul scris, Sibiu, 2003; *D.V. Firoiu*, Istoria statului și dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 149-150; *V.Al. Georgescu*, Momente principale ale dezvoltării dreptului românesc de la începuturi până la constituirea statului național român, în R.I., Tomul 29, nr. 11/1976, p. 1791-1795; *V.Al. Georgescu*, Trăsăturile stilistice ale dreptului feudal românesc, în Istoria dreptului românesc, vol. I, p. 224-227; *V. Hanga*, Le droit romano-byzantin a-t-il été reçu dans les Principautés Roumaines?, în Etudes d'histoire du droit/Studii de istoria dreptului, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 48-69;
- **organizarea administrației publice centrale în voievodatul și principatul Transilvaniei aflat sub suzeranitate otomană:** *S. Andea*, Instituțiile centrale și locale în Transilvania, în Istoria Românilor. Vol. V. O epocă de înnoiri în spirit european (1601-1711/1716), Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 679-732; *Gh. Bichicean*, Adunările de stări în Țările Române. Congregațiile generale în Transilvania voievodală, Casa de presă și editură Tribuna, Sibiu, 1998, p. 80 și urm.; *E. Cernea, E. Molcuț*, Istoria statului și dreptului românesc, Casa de editură și presă Șansa SRL, București, 1994, p. 87-88; 93-94; *D.V. Firoiu*, Istoria statului și dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut,

Cluj-Napoca, 1998, p. 125-128 *V. Hanga*, Voievodul, Principele, Guvernatorul, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 260-262; *V. Hanga*, Congregaţiile generale. Consiliul Principelui. Guberniul Transilvaniei. Cancelaria aulică, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 286-287; *A. Herlea, V. Şotropa, R. Pop, I. Nasta, I.N. Floca*, Constituţiile aprobate ale Transilvaniei (1865), Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1997; *T. Teoteoi*, Instituţii şi viaţă de stat, în Istoria Românilor. Vol. IV. De la universalitatea creştină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 175-178; 181-184;

- **organizarea judeţeană/ţinutală:** *N. Chipurici*, Căpităniа de margine de la Cerneţi, în R.A., anul II, nr. 4/1975, p. 392-395; *D. Ciurea*, Organizarea administrativă a statului feudal Moldova (secolele XIV-XVIII), în A.I.I.A.I. nr. 2/1965, p. 143-178; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, Ed. Universităţii Lucian Blaga, Sibiu, 2003, p. 50-61; *G.D. Iscru*, Un dregător mai puţin cunoscut: ispravnicul de „ungureni" în Ţara Românească, în R.A. nr. 1/1968, p. 35-51; *P. Negulescu*, Istoricul judeţelor în România, în R.D.Pb. nr. 1-2/1942, p. 83-105; *T. Teoteoi*, Instituţii şi viaţă de stat, în Istoria românilor. Vol. IV. De la universalitatea creştină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 195-203;
- **organizarea administrativă a oraşelor/târgurilor în Ţara Românească şi Moldova:** *D. Berindei*, Ispravnicul sau ispravnicii scaunului Bucureştilor, în S.C.S.I., an XIII, fascicula 1/1962, p. 128-138; *D. Ciurea*, Organizarea administrativă a statului feudal Moldova (secolele XIV-XVIII), în A.I.I.A.I. nr. 2/1965, p. 178-208; *V.Al. Georgescu*, Observaţii asupra structurii juridice a proprietăţii orăşeneşti în Ţara Românească şi în Moldova (1711-1831), în Studii, tomul 26, nr. 2/1973, p. 255-281; *C.C. Giurescu*, Târguri sau oraşe şi cetăţi moldovene din secolul al X-lea până la mijlocul secolului al XVI-lea, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1997; *N. Grigoraş*, Dregătorii târgurilor moldoveneşti şi atribuţiile lor până la Regulamentul Organic, Tipografia Avântul, Iaşi, 1942; *N. Grigoraş*, Proprietatea funciară a oraşelor moldoveneşti în timpul orânduirii feudale şi evoluţia ei, în S.C.S.I., anul XII, fascicola 2/1961, p. 213-231; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, Ed. Universităţii Lucian Blaga, Sibiu, 2003, p. 57-61; *L. Lehr*, Organizarea administrativă a oraşelor din Ţara Românească în anii 1501-1650, în Studii, anul IX, nr. 2-3/1956, p. 57-72; *M.D. Matei*, Probleme ale genezei şi evoluţiei oraşului medieval pe teritoriul României, în R.I. nr. 12/1989, p. 1169-1191; *B. Murgescu*, Istorie românească. Istorie universală (600-1800), Ed. Teora, Bucureşti 1999, p. 38; *P.P. Panaitescu*, Oraşele, în Viaţa feudală în Ţara Românească şi Moldova în secolele XIV-XVII, Ed. Ştiinţifică,

Bucureşti, 1957, p. 411-445; *P. Păltănea*, Organizarea administrativă a oraşului Galaţi până la Regulamentul Organic, în A.I.I.A.I., vol XVII/1980, p. 303-319; *P. Strihan*, Organizarea locală a târgurilor şi oraşelor, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 311-313;

- **organizarea administrativă a satelor (organe administrative, personalitate juridică) în Ţara Românească şi Moldova:** *D. Ciurea*, Organizarea administrativă a statului feudal Moldova (secolele XIV-XVIII), în A.I.I.A.I. nr. 2/1965, p. 208-223; *V. Costăchel*, Obştea sătească, în Viaţa feudală în Ţara Românească şi Moldova în secolele XIV-XVII, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 77-109; *Al. Gonţa*, Satul în Moldova medievală. Instituţiile, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1986; *V. Hanga, L.P. Marcu*, Viaţa politico-juridică şi instituţiile autohtone în perioada năvălirii populaţiilor migratoare, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 133-147; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografia Gutemberg, Bucureşti, 1906, p. 348; *A. Rădulescu*, Viaţa juridică şi administrativă a satelor, în Pagini din istoria dreptului românesc, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1970, p. 255-263; *M.T. Vlad*, Regimul administrativ al satelor de colonizare din Ţara Românească şi Moldova (secolul al XVII-lea), în Studii nr. 1/1969, p. 35-47;
- **organizarea administraţiei publice locale:** *A. Andea*, Banatul cnezial până la înstăpânirea habsburgică (1718), Ed. Banatica, Reşiţa, 1996; *I. Ferenczi, Th. Nagler*, Aşezarea secuilor şi colonizarea saşilor. Cavalerii teutoni în Ţara Bârsei, în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, p. 412-427; *V. Hanga*, Satele (Transilvania), în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 319-320; *B. Murgescu*, Istorie românească. Istorie universală (600-1800), Ed. Teora, Bucureşti, 1999, p. 35-41; *Al. Pal-Antal*, Scaunul Mureş. Istoricul instituţiilor scăunale (secolul al XIV-lea – 1849), în R.A. nr. 2/1967, p. 129-146; *Ş. Papacostea*, Românii în secolul al XIII-lea. Între Cruciată şi Imperiul Mongol, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1993, p. 145-167; *Şt. Pascu*, Rezistenţa instituţiilor româneşti; transplantarea în mediul autohton a unor instituţii medievale central europene, în Istoria românilor. Vol. III. Genezele româneşti, p. 393-396; *C.A. Stoide*, Dregătorii satelor româneşti din Ţara Bârsei, în S.A.I. nr. 2/1957, p. 293-316; *T. Teoteoi*, Instituţii şi viaţă de stat, în Istoria românilor. Vol. IV. De la universalitatea creştină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 198-203;
- **principalele instituţii juridice:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 96-126; *G. Cronţ*, Instituţii medieval româneşti. Înfrăţirea de moşie. Jurătorii, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1969; *G. Cronţ*,

*N. Grigoraş, V. Hanga, V. Şotropa*, Statutul persoanelor, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 471-499; *I.C. Filitti*, Proprietatea solului în Principatele române până la 1864, în Opere alese, Ed. Eminescu, Bucureşti, 1985, p. 197 şi urm.; *I.C. Filitti*, Despre vechiul drept penal român, Bucureşti, 1928; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 152-203; *V.Al. Georgescu*, Preempţiunea în istoria dreptului românesc. Dreptul de *protimisis* în Moldova şi Ţara Românească, Bucureşti, 1965; *N. Grigoraş, V.Al. Georgescu, V. Şotropa, V. Hanga*, Dreptul de proprietate, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 534-559; *V. Hanga*, Istoria dreptului românesc – Dreptul cutumiar, Ed. Fundaţiei „Chemarea", Iaşi, 1993, p. 41-125; *Instituţii feudale din Ţările Române. Dicţionar*, coordonatori *O. Sachelarie şi N. Stoicescu*, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1988; *L.P. Marcu, V. Şotropa, O. Sachelarie*, Rudenia. Familia. Moştenirea, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 499-534; *L.P. Marcu, V. Şotropa*, Obligaţii şi contracte, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 559-582; *F. Sutschek*, Statutele municipal ale oraşelor din Transilvania, Suttgart, 1997; *I. Vasiu*, Istoria vechiului drept românesc, Ed. Albastră, Cluj-Napoca, 1997, p. 110-143; *C. Vintilă-Ghiţulescu*, „Ordinea domnească" şi „ordinea publică" între Stat şi Biserică (1710-1834), în De la comunitate la societate. Studii de istoria familiei din Ţara Românească sub Vechiul Regim, Institutul cultural român, Bucureşti, 2007, p. 174-245;

- **raportul de vasalitate (inclusiv problema imunităţilor feudale) în Ţara Românească şi Moldova:** *M. Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, S. Papacostea, P. Teodor*, Istoria României, Ed. Corint, Bucureşti, 1993, p. 143; *D.C. Giurescu*, Caracteristici ale feudalismului românesc, în A.I.I.A.I., vol. XV/1978, p. 395-402; *B.-Al. Halic*, Pace şi război în Ţara Românească în secolele XIV-XVI, Comunicare.ro, Bucureşti, 2003, p. 85; *Instituţii feudale din Ţările Române. Dicţionar*, coordonatori *O. Sachelarie şi N. Stoicescu*, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1988, p. 492 (termenul „vasalitate"); *Şt. Ştefănescu*, Evoluţia proprietăţii feudale în Ţara Românească până în secolul al XVII-lea, în Studii nr. 1/1958, p. 55-65; *Şt. Ştefănescu*, Economie şi societate, Starea socială (A. Ţara Românească şi Moldova), în Istoria Românilor. Vol. IV. De la universalitatea creştină către Europa „patriilor", Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2001, p. 112-129;
- **raportul dintre stat şi biserică:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994,

p. 81; *I.N. Floca, V. Hanga*, Organizarea bisericească, în Istoria dreptului românesc, vol. I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1980, p. 366-377; *I.N. Floca*, Drept canonic ortodox. Legislaţie şi administraţie bisericească, vol II, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al BOR, Bucureşti, 1990; *M. Păcurariu*, Istoria Bisericii Ortodoxe Române, vol. I, Ed. Institutului Biblic şi de Misiune al BOR, Bucureşti, 1990; *A. Schmemann*, Teocraţia bizantină şi Biserica Ortodoxă, în R.T. nr. 1/1992, p. 86-98.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Capitolul III
# Dreptul în epoca absolutismului luminat. Trecerea de la dreptul medieval la dreptul modern

## Secțiunea 1. Epoca fanariotă (1711-1821)

Cei 110 ani de domnii fanariote reprezintă, fără îndoială, o epocă pe drept controversată a istoriei României. Transformările negative ce au avut loc în viața constituțională și economică a celor două țări române ne îndreptățesc să considerăm această perioadă ca una neagră în ansamblul raporturilor cu Imperiul Otoman, dar și în istoria politico-economică a Evului Mediu românesc. Renunțarea fățișă la sistemul electivo-ereditar și la toate elementele care în dreptul constituțional cutumiar românesc conferau legitimitate domniei, numirea domnilor direct de către Poartă, renunțarea la domniile pământene și aducerea unor greci fanarioți pe tronuri românești, limitarea la minimum a autonomiei interne pe care turcii o acceptaseră de secole și încadrarea domnului în ierarhia administrativă otomană, creșterea fără precedent a datoriilor față de turci combinată cu lăcomia devenită proverbială a pasagerilor domni greci și a boierimii autohtone constituie doar câteva dintre tarele acestei epoci.

În ciuda acestor evoluții negative, a restrângerii considerabile a autonomiei interne, trebuie precizat că Țările Române nu și-au pierdut statutul de **țări ale protecției tributare**. Acest fapt a permis domnilor interesați de reforme să realizeze o serie de transformări în domeniul administrativ, juridic, financiar etc. Mai mult, unii domni au încălcat obligația de aliniere a politicii externe cu cea a Porții, încercând o apropiere de Rusia și Austria.

În consecință, epoca discutată se distinge, mai ales în domeniul modernizării dreptului și a administrației publice, și prin evoluții pozitive. Autoritarismul domnilor fanarioți, ce se încadra în sfera absolutismului monarhic european, marcat uneori de accente iluministe (domniile lui Constantin Mavrocordat), a determinat apariția unui centralism fără precedent în cele două țări române. Expresia directă a acestuia a fost conturarea unui aparat de stat incomparabil mai bine dezvoltat și mai bine organizat decât în secolele anterioare. Chiar dacă acest aparat administrativ era construit pentru a servi exploatării sistematice a resurselor țării (suntem încă foarte departe de ideea unui aparat administrativ pus în slujba intereselor cetățeanului), modul în care

el a fost structurat, atribuțiile ce i s-au încredințat și modul concret în care acestea s-au realizat ne îndreptățesc să vorbim despre această perioadă ca despre **epoca apariției primilor germeni ai administrației publice moderne pe teritoriul României.** La construirea acesteia au contribuit atât interese materiale de ordin imediat, dar și formarea culturală europeană a unora dintre domnii implicați în reformă.

De asemenea, diversificarea funcției interne a statului a avut partea ei de contribuție la diversificarea aparatului administrativ și apariția primelor servicii publice menite să satisfacă interese de ordin general. Astfel, alături de tradiționala asigurare a ordinii interne și de perceperea impozitelor, diversificarea intereselor publice a impus statului asumarea a noi funcții. Realizarea lor a fost marcată de apariția treptată, în formă incipientă, a unor servicii publice în sensul modern al cuvântului.

Nu în cele din urmă, modelul austriac aplicat în Oltenia a constituit un bun imbold și model de urmat în opera de reformare a statului[1].

Trebuie, de asemenea, remarcat că obiceiul turcilor de a muta domnii fanarioți dintr-o țară în alta a contribuit major la asigurarea unui program de reforme juridice identic în ambele entități politice românești. Tradiției instituționale comune în domeniul politico-juridic, specifică secolelor anterioare, i s-a adăugat acum o evoluție aproape identică în cele mai diverse domenii.

## §1. Debutul modernizării dreptului

Epoca fanariotă a fost o perioadă în care trăsăturile specifice dreptului românesc medieval, fără a dispărea, au început să facă loc unor începuturi timide de manifestare a dreptului modern.

a) pluralitatea medievală a sistemelor juridice manifestată prin existența paralelă a dreptului scris (laic și nomocanonic) cu a celui nescris (Legea Țării) a început să facă loc, la finalul perioadei, unui sistem de drept unic, izvorât din autoritatea statală;

b) conturarea unei ierarhii a izvoarelor dreptului în care legea (dreptul scris) devine expresia unui drept clar, accesibil și, în cele din urmă, sistematizat, spre deosebire de cutuma confuză, contradictorie și greu accesibilă; în aceste condiții, cutuma se va transforma, treptat, într-un izvor formal de drept subsidiar, aplicat doar în cazul în care legea scrisă era lacunară (conform § 13 din Codul Calimach);

c) sistematizarea dreptului scris se manifestă printr-o preocupare intensă pentru codificarea acestuia, ilustrată de numeroasele coduri generale sau de

[1] A se vedea *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 89 și urm.

ramură şi proiecte de cod apărute în această perioadă în ambele ţări române. Toate acestea dau contur obiectivului de organizare raţională a societăţii resimţit sub influenţa iluminismului occidental;

d) în aceste condiţii, începe să se contureze un drept de ramură cu izvoare proprii – **Sobornicescul hrisov** din 1785 al lui Al. Mavrocordat Firaris, ce reglementa materia căsătoriei şi obligaţiilor, **Codul Calimach** adoptat la 1817 în Moldova, pentru întreg dreptul civil, „constituţia" lui C. Mavrocordat din 1 septembrie 1741 pentru dreptul constituţional; codul de procedură penală (pravilniceştele orânduiri întru cercetarea faptelor criminaliceşti) adoptat la 1820 în Moldova sub Mihai Suţu;

e) vechiul drept românesc a reprezentat, alături de dreptul bizantin şi cel domnesc, un izvor de inspiraţie pentru codurile şi proiectele de cod din această perioadă. Ca urmare, obiceiul pământului nu se mai aplică sub forma dreptului nescris, ci ca un „drept spus de pravilă", scris şi sistematizat. Un exemplu revelator în acest sens este **Pravilniceasca condică** intrată în vigoare la 1780 în timpul domniei lui Al. Ipsilanti din Ţara Românească. Codificarea sintetiza norme ale obiceiului pământului cu norme de drept bizantin (într-o proporţie mai mică) sub influenţa doctrinei juridice moderne în materie procesuală, civilă şi administrativă. Aceasta a căzut în desuetudine după elaborarea voluminoasei (630 paragrafe) **Legiuiri Caragea** intrată în vigoare la 1818. Legiuirea era de fapt un cod general care sintetiza într-o structură mai modernă, dar într-un spirit feudal, norme de drept civil (părţile 1-4), de drept penal (partea a 5-a), de drept procesual civil şi penal (partea a 6-a). Principalele sale izvoare au fost legiuirile bizantine şi obiceiul pământului, dar s-a folosit şi Codul civil francez din 1804 (într-o măsură mai mică). O îmbinare a dreptului bizantin cu obiceiul pământului realiza, într-o structură modernă, şi juristul moldovean Al. Donici în **Manualul juridic** neoficial elaborat în 1814;

f) dreptul scris se laicizează – după 1774 niciun cod, manual sau condică nu mai conţine drept bisericesc. Ultimele culegeri de drept cu largi implicaţii de drept canonic au fost cele două proiecte de cod general întocmite în Ţara Românească de către Mihail Fotino la 1765 şi 1766.

g) importul juridic a continuat, însă, alături de mai vechile surse bizantine de inspiraţie, îşi fac apariţia unele noi, de sorginte occidentală – principalul izvor al Codului Calimach din 1817 a fost Codul civil austriac din 1811. Realizat de către juristul braşovean Chr. Flechtenmacher, codul păstra totuşi ca izvoare de inspiraţie şi obiceiul pământului, dreptul domnesc şi dreptul bizantin[1].

[1] A se vedea *V.Al. Georgescu, V. Şotropa*, Structura şi izvoarele dreptului, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 65-95.

## §2. Organizarea statală

### 1. Forma de guvernământ şi regimul politic

Monarhia şi-a păstrat, formal, caracterul teocratic, dar caracterul charismatic al puterii domneşti a apus odată cu renunţarea la reperele ideologice bizantine. Mai mult, influenţele iluministe au propus, cel puţin ca exerciţiu al gândirii politico-juridice, depăşirea monarhiei de drept divin spre o monarhie a dreptului natural şi o guvernare bazată pe contractul social.

Mai toţi domnii fanarioţi au dezvoltat faptic o domnie absolută „după obiceiul turcesc şi în chip tiranic", în cadrul unui regim fanariot venit în contradicţie cu cele câteva domnii cu accente de absolutism (despotism) luminat de tip vest european. Vechiul echilibru dintre domnie şi boieri s-a modificat considerabil, domnia urmărind să reducă cât mai mult posibil şi, în final, să elimine privilegiile stărilor. Adunările de stări nu au fost, însă, brusc înlăturate, ci, cel puţin în prima jumătate a epocii, au mai fost convocate de domn, în scop consultativ. Trecerea la absolutism a fost considerabil uşurată de faptul că în ţările române nu a existat, în epoca anterioară, un control al stărilor asupra domnului, acesta păstrându-şi aproape în permanenţă autoritatea şi dreptul suprem de decizie.

În aceste condiţii, atribuţiile domnului au crescut considerabil. În contextul strânsului control exercitat de către Poartă, absolutismul domnesc nu s-a realizat, însă, la parametri occidentali, puterea domnului fiind pusă în slujba turcilor şi limitată de dreptul turcilor de a interveni. Pe de altă parte, în condiţiile în care domniile au fost extrem de scurte şi de instabile, manifestarea unui absolutism luminat, cu tendinţe clar reformiste, s-a redus la domniile lui Nicolae şi C. Mavrocordat, Grigorie al II-lea Ghica, Alexandru şi C. Ipsilanti. Îndeosebi domniile lui **C. Mavrocordat** şi **Al. Ipsilanti** s-au remarcat prin abundenţa şi importanţa reformelor legislative, sociale, fiscale, administrative şi judecătoreşti. Nu în ultimul rând, absolutismul reformist nu a existat în toate componentele sale: chiar dacă domnul şi-a asumat, cel puţin formal, dreptul unic de decizie, punerea în practică a reformelor a fost încetinită sau chiar anihilată de un aparat funcţionăresc pe care domnii fanarioţi nu au putut niciodată să îl controleze pe deplin.

### 2. Organele centrale ale statului

#### 2.1. Domnul

Purtând rangul de Principe în ierarhia europeană a şefilor de state, dar fiind un simplu dregător (paşă cu două tuiuri[1]) din perspectiva dreptului

[1] A se vedea *C. Rezachevici*, op. cit., p. 527-528.

public otoman, **domnul** era numit direct de către Poartă dintre bogaţii locuitori greci ai cartierului Fanar din Constantinopol. De regulă, tronul se cumpăra cu bani grei, fapt care a transformat competiţia pentru ocuparea sa într-o adevărată licitaţie. Sistemul, datorat lăcomiei şi orgoliului grecesc, a fost amplificat şi desăvârşit de către lăcomia turcească prin introducerea sistemului confirmării la trei ani a domniei şi prin tendinţa de a reduce cât mai mult posibil durata acesteia. Evident că, în acest context, rămânea pe tron doar acela care satisfăcea cel mai bine pretenţiile financiare turceşti. Practica mutării domnilor dintr-o ţară în alta, deşi a amplificat instabilitatea domniei, a avut şi efectul benefic al realizării unitare a unor reforme importante în ambele ţări române. Efectele negative ale acestui sistem s-au îmblânzit în a doua jumătate a secolului când, prin pacea de la Iaşi din 1792, durata domniei a fost stabilită la 7 ani, cu posibilitatea de revocare a domnului doar în caz de greşeli grave. O reală stabilitate a apărut doar în urma hatişerifului din 1802 care stabilea dreptul Rusiei de a constata abuzurile domnului şi de a interveni în favoarea ţărilor române. În scopul sporirii stabilităţii domniei şi al eliminării abuzurilor, un regulament din 1819 prevedea că domnii urmau a fi numiţi doar din interiorul familiilor Callimachi, Suţu şi Moruzi.

Domnul cumula în persoana sa acelaşi mozaic de atribuţii specifice epocii anterioare, fapt care se datora totuşi libertăţii celor două ţări de a-şi păstra obiceiurile juridice sub mai toate aspectele vieţii publice şi private. În materie executiv-administrativă, domnului îi revin în continuare dreptul de a numi pe dregători, de a aproba înfiinţarea de sate, târguri şi oraşe, dreptul de a elibera paşapoarte şi de a acorda titluri de nobleţe. Numărul relativ redus al funcţiilor interne ale statului fanariot şi întinderea limitată a materiilor administrative i-au permis domnului să-şi exercite direct, aproape permanent, atribuţiile în materie executivă.

Creşterea puterii domneşti s-a concretizat într-un control accentuat al dreptului aplicabil în ţară şi o creştere a importanţei dreptului domnesc ce lua acum forma unor pitace, hrisoave, cărţi domneşti, aşezământ sau testament. În materie judecătorească, rolul domnului a scăzut în a doua jumătate a perioadei, ca urmare a organizării moderne a justiţiei.

### 2.2. Adunarea stărilor

**Adunarea**, tipic medievală, s-a menţinut în epocă, însă creşterea puterii domneşti a transformat-o într-un organism statal mai mult simbolic, chemat pentru a dezbate probleme de maximă importanţă de ordin intern şi extern. La ea mai luau parte clerul înalt, dregătorii, slujitorii şi reprezentanţi ai altor categorii sociale. Cele mai importante astfel de adunări de stări au fost cele convocate de C. Mavrocordat la 5 august 1746, în Ţara Românească, şi 6 aprilie 1749, în Moldova, prin care s-a adoptat desfiinţarea rumâniei. După

1774, activitatea adunării de stări va lua forme paralegale sau chiar nelegale, fiind desfăşurată la iniţiativa stărilor şi vizând adoptarea unor programe de reorganizare a statului ce aveau la bază instaurarea unui control al stărilor privilegiate asupra domniei.

### 2.3. Sfatul de obşte

Reprezentantă a intereselor stărilor feudale, Adunarea de stări mai era convocată în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, dar ea începe să-şi piardă treptat atât ponderea în rezolvarea afacerilor statului, cât şi semnificaţia iniţială. În aceste condiţii, ea a cedat locul (fără a se desfiinţa oficial) unui organism decizional-consultativ mai restrâns, bazat tot pe stări, cunoscut sub denumirea de *Sfat de obşte*. Ca structură şi număr de membri, Sfatul de obşte se situa între Adunarea stărilor şi divanul lărgit al domnului. Trebuie precizat faptul că nu a existat niciun act cu caracter constituţional care să facă o distincţie între Adunarea de stări şi Sfatul de obşte. Trecerea de la un organism la altul s-a realizat pe cale cutumiară, în mod nediferenţiat, pentru domnii fanarioţi autoritari Sfatul de obşte nefiind altceva decât vechea adunare de stări cu o nouă structură şi noi atribuţii.

În cadrul său se întruneau, la convocarea domnului, mitropolitul, episcopii, egumenii mănăstirilor, boierii divaniţi (de drept) şi, conjunctural, alţi boieri, formând, de regulă, o adunare de 36 persoane. Deşi ideea de reprezentare organică s-a menţinut, această adunare de stări restrânsă a reprezentat doar interesele unei părţi a marii nobilimi şi clerului înalt, conturată sub denumirea de protipendadă.

Puterea aproape absolută a domnului determina convocarea sa tot mai rar, astfel că, la începutul secolului al XIX-lea, instituţia dispare, lăsând locul adunărilor obşteşti regulamentare. Chiar şi în momentele în care a mai fost convocat, el s-a dovedit a fi un instrument docil în mâna domnului.

Competenţa Sfatului de obşte viza alegerea mitropoliţilor şi episcopilor, organizarea bisericii, legislaţia ordinară şi codificarea, stabilirea impozitelor, cârmuirea şi administrarea ţării. Deciziile se luau în unanimitate, iar propunerile făcute erau redactate sub forma unor anaforale şi trimise domnului spre a lua o decizie finală. Decizia domnului urma să fie dată prin hrisov domnesc.

### 2.4. Sfatul domnesc (Divanul)

În condiţiile în care autoritatea domnului a crescut considerabil în această perioadă, importanţa Sfatului ca potenţial reprezentant al intereselor stării nobiliare prin controlul domniei a scăzut direct proporţional. Numit acum **Divan**, sub influenţă turcească, Sfatul domnesc îşi păstrează rolul tradiţional

de consultant al domnului în problemele importante ale statului. Procesul de separare între persoana domnului şi stat se reflectă şi în denumirea Divanului, pomenit în această perioadă ca „Divanul Prinţipatului".

În baza tradiţiei instaurate în secolul al XVI-lea, divanul era alcătuit în continuare din dregători numiţi de domn. Tot acum se accentuează tendinţa stabilirii unei identităţi între boierie şi dregătorie, fapt care a avut drept consecinţă nu doar o creştere a numărului de boieri, ci şi o creştere a numărului membrilor divanului.

În alcătuirea acestuia intrau acum aşa-numiţii boieri de clasa I, de unde şi numele lor de boieri divaniţi. Pe lângă ei se pot întâlni şi unii mari dregători, rămaşi fără atribuţii în contextul transformărilor statale, dar care, păstrându-şi rangul şi titlul, formau acum clasa a doua boierească. În ciuda sporirii numărului lor, documentele vremii atestă totuşi păstrarea numărului tradiţional de 12, fapt permis de elasticitatea divanului.

Legat cu rol consultativ de activitatea domnului, deţinătorul plenitudinii puterii în stat, divanul se manifestă ca atare în totalitatea domeniilor în care domnul avea atribuţii. În consecinţă, el da avizul domnului în probleme legate de menţinerea ordinii, fiscalitate, organizarea bisericească, politică externă, se ocupa de amănuntele de executare a unor norme legislative, de organizarea şi funcţionarea unor servicii publice ori de gospodăria obştească. Constituit ca Divan de judecată, Divanul domnesc judeca pricini civile şi penale în primă instanţă şi ca instanţă de apel.

Distingându-se destul de greu de Sfatul de obşte, **Divanul** sau **Sfatul lărgit** este întâlnit în această perioadă pronunţându-se în problema mănăstirilor închinate.

### 2.5. Dregătoriile centrale

Conform obiceiului, dregătorii sunt numiţi şi revocaţi de către domn în baza încrederii izvorâte din rudenie, avere sau priceperea candidatului. Tot aşa, numirea se făcea la începutul domniei, precum şi la începutul fiecărui an, când toţi dregătorii erau obligaţi să depună însemnele dregătoriei, urmând ca domnul să-i confirme din nou sau să-i schimbe.

Numirea dregătorilor se făcea, în ciuda identificării dregătoriei cu boieria, dintre proprietarii de pământ, neexistând, mai ales în clasele superioare de dregători, dregători care să nu fie în acelaşi timp şi mari proprietari de pământ. În consecinţă, cel puţin la nivelul superior al eşalonului funcţionăresc, a subzistat, latent, tradiţionala identificare dintre pământ şi boierie. Astfel, mai vechea ecuaţie boierie = pământ s-a transformat într-o echivalenţă cu trei elemente: boierie = dregătorie = pământ. În aceste condiţii, vechile mari dregătorii au fost ocupate, de regulă, de către boierii români şi mai puţin

de către greci[1]. Acest fapt a determinat ca marea majoritate a marilor dregătorii centrale să fie ocupate de către boierii români.

Aspecte noi au venit în această epocă, alături de cele deja menționate, schimbând complet peisajul aparatului central de stat.

### 2.6. Venalitatea slujbelor

Existentă în mai toate statele europene unde a existat absolutism monarhic[2], vânzarea slujbelor (venalitatea) a căpătat în țările române aspecte de neimaginat nu doar pentru ochii occidentalilor, dar chiar pentru ochii mai obișnuiți cu asemenea aspecte ai orientalilor. Toate persoanele ce dețineau funcții în administrația publică, de la domn în jos, vindeau slujbele ce le aveau în subordine. Domnul își cumpăra tronul de la turci, boierii își cumpărau dregătoriile de la domn, ispravnicii și slujbașii își cumpărau posturile de la marii dregători. Nimeni nu ajungea în slujbă pe merit, tot ceea ce conta erau sumele de bani puse la dispoziție de doritorii de funcții. Aducătoare de mari venituri, vânzarea slujbelor a fost instituționalizată de sus în jos, o dată la un an, ceea ce împingea aproape de perfecțiune instabilitatea funcțiilor publice. Idealul fiecărui cumpărător de dregătorie sau funcție era de a abuza cât mai mult de ea, timp de un an de zile, în scopul de a dobândi venituri cât mai mari, pentru a putea avea zile liniștite după eventuala decădere din funcție[3].

Acest fapt a avut drept consecință, la nivelul dregătoriilor centrale, apariția așa-numiților *dregători fără atribuții* alături de dregătorii ce exercitau atribuții efective. Existența lor s-a datorat și reformei lui C. Mavrocordat care, ridicând atribuțiile efective unor dregători mai vechi, le-a permis acestora să-și păstreze rangul cu venituri. Chiar dacă nu mai exercitau concret atribuții în cadrul aparatului de stat, apartenența lor la clasa boierească nu a fost pusă sub semnul întrebării, în condițiile în care, pentru mentalitatea

---

[1] A se vedea *V.A. Urechia*, Istoria românilor, Seria 1774-1786, Tomul I, Lito-tipografia Carol Gobl, București, 1891, p. 251.

[2] Având, de regulă, un caracter neoficial și sporadic, vânzarea slujbelor a devenit oficială, legalizată și permanentă doar în Franța secolelor XVI-XVIII. A se vedea *R. Mousnier*, op. cit., p. 160-162; *J.-L. Harouel, J. Barbey, E. Bournazel, J. Thibaut-Payen*, Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution, P.U.F., Paris, 2001, p. 485-488.

[3] A se vedea *K. Hitchins*, Românii 1774-1866, Ed. Humanitas, București, 1996, p. 39; *N. Djuvara*, Între Orient și Occident. Țările Române la începutul epocii moderne, Ed. Humanitas, București, 1995, p. 62-64; *P. Eliade*, Influența franceză asupra spiritului public în România. Originile, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 61-62; *L. Livadă-Cadeschi*, De la milă la filantropie. Instituții de asistare a săracilor din Țara Românească și Moldova în secolul al XVIII-lea, Ed. Nemira, București, 2001, p. 34-35.

epocii, a fi boier însemna din ce în ce mai mult a deține o dregătorie. De aici consecința de rigoare: ori de câte ori numea un dregător din oamenii din popor, numirea atrăgea și înnobilarea celui în cauză. De aici însă și apariția fenomenului de înnobilare prin vânzarea de către domnie, de mai multe ori, a aceleiași dregătorii, practică ce a degenerat în dublarea sau chiar triplarea unor funcții, deși doar unul din respectivii dregători exercita concret atribuțiile funcției în cauză[1].

Un al doilea aspect a fost grecizarea treptată a aparatului de stat central, fenomen ce s-a intensificat continuu până la 1821. Acest proces nu a dobândit, însă, proporții generale. Pătrunderea elementelor grecești nu a vizat decât în mică măsură marile dregătorii centrale (mai ales dregătoriile cheie în materie financiară, economică și politică), regăsindu-se cu precădere în dregătorii rezervate ultimelor eșaloane ale clasei I boierești ce aveau atribuții prioritar legate de domnitor[2].

Toate aceste aspecte și-au pus amprenta negativ asupra procesului de creare a unui funcționar public modern preocupat de promovarea interesului personal, lipsit de competență și experiență, cumpărător al slujbei sale în cadrul unui aparat administrativ supradimensionat, lipsit de răspundere juridică și amenințat de instabilitatea extremă în funcție[3] și, implicit, asupra edificării statului român modern. Din nefericire, toate demersurile făcute de unii domnitori în vederea ameliorării funcționării administrației publice au fost sortite eșecului[4], iar procesul transformării dregătorului medieval român într-un funcționar public modern o reușită cu valențe covârșitor teoretice[5].

## 2.7. Clasele boierești

În secolul al XVIII-lea, distincția între diversele categorii de dregători, specifică secolelor XV-XVII, nu mai corespundea realităților socio-politice existente. Dregătoriile legate de persoana domnului și de prestigiul domniei au început să decadă ca importanță, în condițiile în care separația dintre persoana domnului și stat se accentuează. Reforma lui C. Mavrocordat a

---

[1] A se vedea *P. Eliade*, op. cit., p. 57-58.

[2] A se vedea *Gh. Platon, Al.F. Platon*, Boierimea din Moldova în secolul al XIX-lea. Context european, evoluție socială și politică, Ed. Academiei Române, București, 1995, p. 66-67 (inclusiv nota 33).

[3] A se vedea *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, Ed. Universității Lucian Blaga, Sibiu, 2003, p. 92-95.

[4] A se vedea *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, ed. a 2-a revăzută și adăugită, op. cit., p. 101-105.

[5] A se vedea *M. Guțan*, Nașterea funcționarului public român – între interesul privat și interesul public, în A.U.L.B. (s.j.) nr. 1-2/2003, Ed. Rosetti, București, p. 150-160.

ridicat marii majorități a acestor dregători atribuțiile efective, fără ca aceștia să părăsească totuși clasa boierească, deși boieria se identifica acum cu dregătoria. A crescut, în schimb, ponderea și importanța dregătorilor statului al căror număr și atribuții s-au diversificat.

Prima regrupare a dregătoriilor în stări, trepte sau clase a făcut-o C. Mavrocordat în cadrul reformei sale constituționale. S-au format, astfel, două clase de dregători:

a) **Dregătorii mari sau de clasa I** cuprindeau dregătorii de la marele ban până la clucerul de arie;

b) **Dregătorii de clasa a II-a**, unde intrau toți ceilalți.

Urmașii acestora au fost grupați și ei în *neamuri* – coborâtori din veliți – și *mazili* – coborâtori din boierii de clasa a II-a.

Treptat, dregătorii din vârful primei clase s-au separat de ceilalți, apărând, în final, trei clase boierești.

## 3. Administrația publică locală

### 3.1. Administrația regională

Fără a fi o noutate în spațiul românesc, regiunile administrative se extind și la sud de Carpați sub domnia lui C. Mavrocordat. În 1761, acesta împarte Muntenia în două regiuni administrativ-judecătorești după modelul moldovenesc: Țara de sus și Țara de jos. Țara de sus, mai importantă, era compusă din județele Olt, Argeș, Teleorman, Vlașca, Ilfov, Muscel și Ialomița, cărora li s-au adăugat, mai apoi, județele Olteniei. Fiecare regiune era condusă de un mare vornic, căruia i se alătură, din 1775, câte un mare logofăt.

Moldova și-a păstrat diviziunea tradițională, cu un ascendent al Țării de jos. Tendința de dublare a dregătoriilor s-a manifestat și aici: în fruntea fiecărei regiuni apar câte doi mari vornici, cărora li se alătură câte un mare logofăt de fiecare regiune.

### 3.2. Județele și ținuturile

În ambele principate, județele și ținuturile și-au menținut existența în forma unor simple diviziuni administrativ-teritoriale lipsite de personalitate juridică. Numărul județelor s-a menținut constant la 18 până la Regulamentele Organice, în schimb, numărul ținuturilor s-a redus treptat la 16 în urma pierderilor teritoriale de la 1775 și 1812.

La nivelul fiecărui județ/ținut se găseau reprezentanții domniei meniți să execute poruncile centrului în teritoriu, să țină la curent domnia cu evenimentele mai importante din fiecare circumscripție și să mențină ordinea feudală la nivelul acesteia. În Muntenia, reforma uniformizatoare a lui C. Mavrocordat (1739) a adus în fruntea fiecărui județ câte doi *ispravnici*,

unul român şi altul grec. În Moldova, tradiţiile locale şi-au spus cuvântul, la Putna şi Cernăuţi existând *starosti*, în Covurlui *pârcălabi*, în Botoşani *vornici*, iar în Lăpuşna şi Orhei *serdari*. Ispravnicii erau numiţi de către domn la înscăunarea sa şi se aflau în subordinea directă a marelui vistier.

Atribuţiile lor erau încă foarte diverse, în ciuda unor tentative de a separa judecătorescul de administrativ. Astfel, ispravnicii exercitau în mod curent atribuţii fiscale, administrative, judecătoreşti şi poliţieneşti. Aceste atribuţii nu erau însă strict reglementate şi delimitate, fiind, în consecinţă, un amestec de tradiţional şi nou identificat pe moment, în funcţie de interesele centrului sau ale ispravnicilor înşişi. În contextul existenţei unor raporturi ierarhice formale, aceştia erau obligaţi să respecte poruncile centrului, dar ordinele nu erau înregistrate[1], ceea ce diminua şi mai mult posibilitatea exercitării unui control administrativ.

Prin Pravilnicească condică din 1785, Al. Ipsilanti a introdus în fiecare judeţ câte un judecător, în scopul de a uşura sarcinile ispravnicilor „care de multe ori fiind însărcinaţi cu alte pricini ale judeţului, de multe ori se întâmplă a fi ieşiţi prin judeţul lor după porunca Domniei mele". Se realizează doar un început de separaţie între judecătoresc şi administrativ, ispravnicilor nefiindu-le ridicate atribuţiile judecătoreşti.

Foarte importante în contextul sistemului generalizat de exploatare a ţărănimii erau atribuţiile fiscale: strângerea dărilor cuvenite domniei şi vistieriei, constrângerea ţăranilor de a presta muncile şi slujbele datorate fie domniei, fie stăpânilor feudali. În scopul realizării acestor sarcini, ispravnicii aveau la îndemână corpuri înarmate, numite panţiri sau călăraşi în Moldova şi dorobanţi în Muntenia. În scopul prinderii răufăcătorilor, Al. Ipsilanti a creat la nivelul fiecărui judeţ câte o polcovnicie compusă dintr-un polcovnic şi un număr de slujitori purtând denumirea de *poteraşi*.

### 3.3. Plăşile, plaiurile, ocoalele

Pentru prima dată în istoria administraţiei publice româneşti apar în această epocă subdiviziuni administrativ-teritoriale ale judeţelor şi ţinuturilor. Evenimentul mărturiseşte atât despre tendinţele de creştere a rolului şi controlului exercitat de către stat la diverse nivele teritoriale, cât şi despre apariţia unei ierarhii administrative complexe.

În Ţara Românească, C. Mavrocordat a introdus în 1740, după modelul impus de austrieci în Oltenia, plasa ca subdiviziune administrativ-teritorială a judeţului. Acelaşi model este copiat la 1741 în Moldova, unde ţinutul are ca subdiviziune ocolul. Spre deosebire de uniformitatea moldovenească în

[1] A se vedea Memoriile Prinţului Nicolae Şuţu, Ed. Fundaţiei Culturale Române, Bucureşti, 1997, p. 128.

materie, în Muntenia situația a fost mai complexă: denumirea de plasă era rezervată doar pentru zonele de la șes, în timp ce zonele de la munte purtau denumirea de plaiuri. Ca și județele/ținuturile din care făceau parte, erau lipsite de personalitate juridică, organele existente la nivelul lor fiind agenți ai domniei și executanți ai poruncilor acesteia.

**Plaiul** era condus de un *vătaf de plai*, numit de domn și dotat cu atribuții privind păzirea granițelor țării, strângerea dărilor și numirea pârcălabilor satelor din plai. Nu era plătit cu leafă, ci cu produse în natură, zile de clacă și scutiri de dări. **Plasa** era condusă de un *zapciu de plasă*, iar **ocolul** moldovenesc de *ocolași* numiți de către ispravnici. După 1775, Al. Ipsilanti impune numirea zapciilor de către domn. Aceștia aveau, în special, atribuții administrative și erau plătiți cu leafă.

### 3.4. Orașele și târgurile

Existența în această epocă a unor domnii autoritare și dorința avidă de îmbogățire rapidă au condus la o ruptură a echilibrului instaurat în secolele anterioare între domnie și orașele existente în principate. Fără a se bucura nici în trecut de o autonomie exemplară, orașele și târgurile acestei perioade ajung treptat sub controlul deplin al domniei și al boierimii. Vechea autonomie bazată pe privilegii consfințite prin charte feudale este înlocuită cu bunul plac al stăpânului feudal, vechile raporturi de tip contractual între domn și oraș sunt înlocuite cu raporturi de dependență feudală în cadrul cărora orășeanul, altădată om liber, devine dependent, iar vechiul drept al orășenilor de a-și alege propriile organe este înlocuit cu dreptul domnului de a numi organe cu puteri depline, reprezentante ale intereselor domniei.

În urma autorizațiilor date de domnie boierilor în vederea construirii de târguri și orașe, dar și în urma vânzării sau dăruirii de către domn boierilor a unor orașe întregi (se fac acte de dispoziție nu doar asupra ocolului și hotarului orașului, dar și asupra vetrei acestuia), spre sfârșitul secolului al XVIII-lea, 85% din orașele Moldovei și 60% din cele ale Munteniei ajung total sau parțial în dependență feudală. Situația era mai gravă în Țara Românească unde, încă de la sfârșitul secolului al XVII-lea, atât titlul de județ, cât și cel de pârgar dispăruseră din București, atribuțiile lor fiind preluate de diverși dregători domnești. În Moldova, deși șoltuzul și pârgarii se mențin, atribuțiile lor sunt constant reduse și chiar complet anulate. Un rol totuși important deținea încă în administrația orașului Adunarea generală a cetățenilor, ce se întrunea pentru a lua în discuție proprietățile funciare ori pentru a alege pârgarul și șoltuzii.

Cele mai importante organe în orașele vremii devin acum pârcălabii și ispravnicii. Dotați cu importante atribuții judecătorești, administrative și polițienești, ei interveneau în viața internă a orașelor, ca reprezentanți ai

domnului, fie la solicitarea autorităților locale, fie, în lipsa acesteia, în baza instrucțiunilor pe care le aveau de la centru. Pe lângă importantele atribuții judecătorești, ei erau în Moldova împuterniciți să ia măsuri cu caracter sanitar, puteau obliga pe locuitorii ce locuiau până la două ore de oraș să transporte lemne pentru construirea podurilor și a străzilor, să lucreze la secarea mlaștinilor și să instituie carantine în caz de epidemie.

În subordinea ispravnicilor se aflau toți agenții puterii centrale și locale ce activau în oraș, aceștia având dreptul de a pedepsi pe cei ce se manifestau abuziv. La rândul lor, ispravnicii puteau fi reclamați de către orășeni domnului în caz de abuz.

În fiecare oraș a continuat să existe în această epocă o cancelarie și o arhivă proprii. De asemenea, fiecare oraș și-a păstrat dreptul de a avea sigiliu în scopul întăririi și autentificării actelor emise de administrație.

Ca și în cazul administrației publice centrale, aspectele negative au fost însoțite de reforme ce au marcat debutul unei epoci de modernizare și la nivelul administrației publice locale. Deși nu a sporit autonomia administrativă locală, înființarea de către Al. Ipsilanti a *Epitropiei obștii orașului*, în București, la 1775, a însemnat recunoașterea existenței unor interese mai complexe la nivelul comunităților orășenești, interese ce trebuiau soluționate și administrate prin intermediul unor **epitropii** private. Din 1794, instituția a devenit *Epitropia obștirii*, iar, din 1797, *Departamentul epitropiei* condus de un vornic al obștirilor ca epistat al treburilor obștești. Astfel, deși era dependentă de domnie, Epitropia (administrația) reprezenta interesele obștii orășenești în materie de gospodărie, edilitate, asistență socială și mai apoi învățământ (treaba școalelor obștești). Numeroase epitropii au fost înființate în Moldova la Iași, Bârlad, Botoșani, Bacău, Târgu Frumos și Galați. Tot acest demers a avut drept efect major validarea în spațiul interesului public și instituționalizarea în dimensiunea statală, de pe pozițiile filantropiei creștine, a unor servicii de caritate și ajutor social prestate, până în acel moment, în spațiul privat sau semi-privat al Bisericii Ortodoxe[1].

### 3.5. Satele

Satul se menținea ca celulă socio-economică de bază a celor două principate. În ciuda aservirii lor continue, ele au reușit să-și păstreze în mare parte organele lor tradiționale: Adunarea obștească, oamenii buni și bătrâni precum și o serie din drepturile lor tradiționale: dreptul de a repartiza birul prin cislă, dreptul de a judeca pricinile mărunte și dreptul de a sta în justiție prin mandatari aleși numiți *vechili*. Toate aceste organe au funcționat în condițiile obișnuite ale raporturilor feudale: confuzia de atribuțiuni și lipsa

[1] Pentru mai multe detalii, a se vedea *L. Livadă-Cadeschi*, op. cit., p. 138-224.

oricărui interes pentru edificarea unei administrații în interesul satului și al membrilor săi.

Starea de dependență a determinat și acum prezența unor organe necesare pentru relația cu domnia sau stăpânul feudal. Numit *pârcălab de sat* în Țara Românească și *vornicel* în Moldova, acest organ era numit de domn sau de stăpânul feudal cu acordul comunității sătești.

## 4. Organizarea judecătorească și procedura de judecată

Atât organizarea judecătorească, precum și procedura de judecată vor evolua în această perioadă spre trăsăturile lor moderne. Reformele lui C. Mavrocordat și Al. Ipsilanti, deși nu au reușit să înlăture toate elementele de tip feudal din actul de justiție, au permis crearea premiselor unei justiții profesionale, specializate și echitabile:

a) are loc un debut al separării judecătorescului de administrativ. El se remarcă, într-o primă fază, în introducerea de către C. Mavrocordat a unuia sau mai multor judecători la nivelul județelor/ținuturilor, în scopul de a judeca alături de ispravnici sau singuri, în cazul în care aceștia din urmă erau ocupați cu problemele administrative. Reforma a fost continuată de Pravilniceasca condică prin care Al. Ipsilanti preciza clar atribuțiile „ispravnicului" judecător ca principal funcționar însărcinat cu judecata, fără a ridica, însă, atribuțiile de judecată ispravnicului administrativ. Cei doi urmau să judece împreună, atunci când ispravnicul administrativ avea timp;

b) se urmărește transformarea dregătorilor dotați cu atribuții de judecată în funcționari publici moderni. C. Mavrocordat a interzis ispravnicilor să mai judece prin intermediari plătiți, iar boierilor dregători ce aveau atribuții judecătorești să mai perceapă plocoane în exercitarea funcției. Ei deveneau, în schimb, salariați ai statului prin încasarea constantă a unui salariu;

c) s-a clarificat competența materială și teritorială a instanțelor și, în final, s-a introdus o ierarhie modernă și specializată de instanțe judecătorești. Debutul l-a realizat C. Mavrocordat printr-o departajare a competențelor de judecată ale ispravnicilor și divanului în materie penală. Limitați la judecata infracțiunilor minore în cadrul județului/ținutului, ispravnicilor le era interzis să intervină în justiția orășenească.

O reformă completă și modernă a sistemului judiciar a realizat-o, în Țara Românească, Al. Ipsilanti prin **Pravilniceasca condică** (titlurile 1-5). Se organiza o ierarhie de instanțe: prima instanță – instanță de apel – curte supremă dotate cu o competență materială specializată. În primă instanță judecau **judecătorii „după la județe" împreună cu ispravnicii**. Lor le reveneau pricini civile și penale minore dintre țărani. Tot în primă instanță judecau **departamentele civile** (departamentul de șapte și departamentul de opt)

şi **departamentul penal** (de cremenalion). Judecata în apel revenea **instanţei boierilor veliţi**, formată din boieri în funcţie şi trei mazili veliţi. Aceasta se pronunţa prin anaforale motivate asupra apelurilor înaintate de la instanţele inferioare. Tot boierii veliţi se pronunţau, în primă instanţă, asupra cauzelor dintre boieri. Instanţa supremă era **Divanul domnesc**, compus din boieri veliţi prezidaţi de domn, care judeca în apel cauzele provenite de la instanţele inferioare de apel.

În Moldova, Al. Ipsilanti nu a creat un sistem judecătoresc după modelul celui muntean. S-au înfiinţat aici doar un departament ce avea competenţă în materie civilă – **departamentul al II-lea** –, un **departament criminalicesc** şi **unul al „străinelor pricini"**[1];

d) s-a realizat o diferenţiere între procedura civilă de judecată şi cea penală (de exemplu, în procedura civilă s-a acceptat reprezentarea procesuală, pe când în procesul penal prezenţa pârâtului în persoană era obligatorie);

e) s-a realizat o instituţionalizare a justiţiei prin reglementarea unei proceduri oficiale clare de judecată desfăşurate în scris: acţiune de judecată, jurnal de şedinţă, hotărâre judecătorească, condică de jurisprudenţă. În aceste condiţii, probele scrise au dobândit un clar ascendent asupra celor orale;

f) justiţia s-a laicizat, cel puţin teoretic[2], prin eliminarea treptată a dreptului clerului înalt de a judeca în pricini laice, precum şi prin eliminarea vechilor probe cu caracter religios (jurământul, cartea de blestem);

g) nu în ultimul rând, deşi se menţine un nivel destul de înalt al disoluţiei autorităţii statale, populaţia începe să renunţe la formele străvechi de răzbunare privată sau compoziţie şi să se adreseze tot mai des justiţiei etatice.

Deşi toate aceste aspecte dădeau contur unui sistem judiciar modern, actul de justiţie era încă marcat de vechile tare ale feudalismului: inegalitatea în faţa legii, confuzia încă existentă între judecătoresc şi administrativ, arbitrariul domnesc, culegerea de venituri adiacente. Haosul şi arbitrariul în justiţie erau amplificate de inexistenţa autorităţii lucrului judecat, neclaritatea şi lacunele mari din legislaţie, lipsa profesionalismului judecătorilor, corupţia

---

[1] A se vedea *O. Sachelarie*, Reforma judiciară a lui Alexandru Ipsilanti, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 171-174.

[2] Viaţa practică a justiţiei a demonstrat că mai toate procesele de seducţie, viol, răpire, adulter etc. erau judecate tot de către instanţele ecleziastice. A se vedea *C. Vintilă-Ghiţulescu*, op. cit., p. 197-198. E adevărat, pe de ală parte, că judecata instanţei ecleziastice urma să fie aprobată de cea laică, iar punerea ei în aplicare urma a se realiza de către stat.

slujbaşilor, lipsa controlului şi a sancţiunilor ori tolerarea şi îngăduinţa centrului faţă de practicile abuzive[1].

Certitudinea, raţionalitatea şi predictibilitatea dreptului au rămas străine procesului de aplicare a dreptului de către instanţele de judecată laice şi ecleziastice ale epocii. În ciuda creşterii autorităţii puterii statale, pluralitatea juridică a reprezentat o constantă esenţială a epocii, instanţele apelând când la vechiul obicei al ţării, când la vechile pravile şi, mai rar, la noile coduri, în scopul promovării înţelesului propriu al justiţiei. Nu de puţine ori, ideea de drept şi cea de dreptate erau mai puţin conturate de norma juridică, fie ea scrisă sau cutumiară, şi dobândeau latitudinea unor învoieli, tocmeli, acorduri între părţile litigante[2].

Toate aceste probleme au rămas spre soluţionare secolului al XIX-lea.

## 5. Organizarea fiscală

Alături de vechile trăsături ale fiscalităţii medievale – inechitatea şi inegalitatea în repartiţia sarcinilor fiscale, exploatarea ţărănimii ca principalul furnizor de venituri fiscale, răspunderea fiscală solidară, abuzurile dregătorilor –, regimul fanariot s-a evidenţiat atât printr-o creştere fără precedent a obligaţiilor fiscale, dar şi prin încercările de reformă ale diverşilor domni luminaţi.

Defalcarea sarcinilor fiscale pe **dări de repartiţie** şi **dări de cotitate** a rămas o constantă a vieţii fiscale. Prin reforma lui C. Mavrocordat[3], dările de repartiţie au fost unificate într-o singură dare anuală în bani – **birul** – (10 lei, cu o răsură[4] de 60 de bani) plătită în patru sferturi. Nevoia crescândă de bani a domnilor fanarioţi şi presiunile fiscale ale Porţii au condus la o creştere de 20 de ori a cuantumului dării (spre 1830), plătibilă în nu mai puţin de 12 sferturi. Numite **huzmeturi** în Ţara Românească şi **rusumaturi** în Moldova, dările de cotitate au cunoscut şi ele o creştere constantă. Cele mai importante s-au dovedit a fi vinăriciul (darea pe vin), oieritul şi dijmăritul (darea pe stupi şi porci). În cadrul reformei sale fiscale, C. Mavrocordat a desfiinţat văcăritul şi pogonăritul (dare asupra viilor), considerate a fi cele mai împovărătoare.

Obligaţiile fiscale faţă de Poartă – haraciul, mucarerul mare şi mic, peşcheşurile – au crescut neîncetat, reprezentând aproximativ 45% din venitul

---

[1] *Idem*, p. 199 şi urm.

[2] *C. Vintilă-Ghiţulescu*, op. cit., p. 237 şi urm.

[3] A se vedea „Aşezământul dăjdiilor" în Moldova din 8 octombrie 1741, art. IV, în *D. Barbu*, op. cit., p. 117.

[4] Răsură: dare suplimentară din care se plătea leafa slujbaşilor publici. Aceste fonduri se adunau în Casa răsurilor. A se vedea *Instituţii feudale din Ţările Române. Dicţionar*, op. cit., p. 402.

țării. Pentru a evita afectarea veniturilor domnești de pretențiile fiscale mereu în creștere ale Porții, s-a făcut o demarcare clară între **Vistierie** și **Cămara domnească**. Din prima, aflată sub administrarea marelui vistier și având rolul unui buget de stat, se achitau obligațiile fiscale către turci, se susțineau diverse investiții publice și se plăteau salariile dregătorilor. Din a doua, administrată de marele cămăraș, se susțineau cheltuielile domniei și ale curții domnești.

În spiritul raporturilor feudale bazate pe privilegii, mănăstirile, clerul înalt și boierimea erau scutite de plata dărilor. Doar cu titlu de împrumut și în caz de necesitate, domnia supunea la plata dărilor și aceste stări privilegiate. Breslele de slujitori, negustorii, meseriașii, străinii și preoții de mir erau supuși la plata unor dări de repartiție. În mod tradițional, greul sarcinilor fiscale (aproximativ 90%) apăsa asupra țărănimii libere și asupra clăcașilor. Desființarea dependenței personale a fost compensată de către C. Mavrocordat prin transformarea unora dintre țărani în **scutelnici** și **poslușnici** – categorii sociale ce erau scutite de dările față de domnie în schimbul prestării unor obligații față de stările privilegiate. Obligațiile lor fiscale urmau a fi achitate la Vistierie de către proprietarii de pământ pe moșiile cărora munceau. Creșterea continuă a numărului acestora a condus, la începutul secolului al XIX-lea, la o egalizare a numărului lor cu cel al contribuabililor fiscali, fapt care a marcat profund echilibrul financiar al țării.

C. Mavrocordat a instituit în ambele țări române un sistem de impunere bazat pe răspunderea personală și pe capacitatea efectivă de susținere a sarcinilor fiscale. Fiecare țăran urma să plătească darea fixată, în funcție de starea sa materială, de către obștea satului și evidențiată în fișa personală de impunere (pecetea). După 1775, s-a revenit la sistemul răspunderii fiscale solidare în cadrul unor unități fiscale numite **liude**. Acestea cuprindeau un număr de familii de țărani fruntași, mijlocași și săraci care urmau să plătească solidar dările impuse de slujbașii vistieriei.

Operațiunile fiscale erau realizate de dregătorii cu atribuții fiscale de la nivelul unităților administrativ-teritoriale: sameșii (ținerea evidențelor), ispravnicii (repartiția), zapciii și vătafii de plai (colectarea) și pârcălabii de sat (încasarea efectivă). Domnia a urmărit în permanență să controleze și să supravegheze activitatea acestora în scopul eliminării abuzurilor. Din păcate, amenințările domniei, introducerea lefurilor și nici chiar legalizarea „mitei" nu au reușit să elimine vânzarea acestor slujbe și perceperea abuzivă de venituri.

## 6. Organizarea armatei

În contextul controlului strict instituit de către Poartă, organizarea armatei a fost marcată de dispariția oastei țării. Existența unei așa-numite oaste

dinăuntru viza realizarea funcției interne de menținere a ordinii cu ajutorul unor corpuri de slujitori – călărași, plăieși, panduri. Printre aceștia s-au evidențiat arnăuții însărcinați cu paza domnului. Paza hotarelor era asigurată de oastea din afară, formată din câteva mii de ostași.

### 7. Organizarea bisericii

Raporturile dintre stat și biserică în epoca fanariotă au stat sub semnul a două tendințe, aparent contradictorii: pe de o parte, a avut loc absorbirea Bisericii în structurile statale și, ca urmare, o subordonare strictă față de acesta și, pe de altă parte, s-a lansat un proces de laicizare a dreptului.

În baza mai vechiului său drept de patronat asupra bisericii și în contextul absolutizării puterii, domnia a desfășurat un control tot mai strâns asupra acesteia[1]. În condițiile în care modernizarea statului debutase, biserica se deplasa tot mai mult spre locul unui simplu organism al statului. Mitropoliții erau confirmați de către domn și primeau de la acesta cârja arhiepiscopală. De aici și prezența unui mare număr de greci pe scaunele mitropolitane. C. Mavrocordat a impus, în premieră, obligativitatea recrutării preoților de mir dintre cunoscătorii de carte. Domnul și-a asumat dreptul de a controla, prin intermediul unei epitropii, folosirea veniturilor bisericești și chiar să le utilizeze pentru acoperirea datoriilor statului, atunci când a fost necesar.

Tot domnia a fost aceea care, prin diverse hrisoave[2], a reglementat competența jurisdicțională a instanțelor bisericești. După 1776 a fost eliminată competența instanțelor bisericești de a mai judeca în pricini civile.

Deși controlată de stat, biserica ortodoxă și-a menținut importanța în viața politică. În conformitate cu algoritmul reprezentării pe stări, clerul înalt și-a menținut poziția în diversele organisme decizionale ale statului.

## §3. Instituțiile dreptului penal

Dreptul penal al epocii fanariote este o ilustrare clară a transformărilor ideologice și instituționale situate la granița dintre feudal și modern. Limbajul arhaic în materie (infracțiunea era redată încă prin termenul de vină), sistemul

---

[1] Este ilustrativă în acest sens o *Hotărâre pentru despărțirea stării bisericești de cea politică din 15 iulie 1764* a lui Grigore Ghica, prin care domnia se pronunța normativ asupra hirotonisirii preoților, construirii de biserici și daniilor către mânăstiri. A se vedea *D. Barbu*, op. cit., p. 148-154.

[2] Sunt de reținut aici Hrisoavele domnești ale domnilor M. Racoviță (1742), I. Mavrocordat (1746), C. Racoviță (1752) cu privire la drepturile de judecată ale bisericii în pricini civile.

punitiv încă extrem de dur, reliefat de preeminența pedepselor corporale (pedeapsa cu moartea și tortura se aplicau pe scară largă), se îmbinau cu numeroase principii moderne preluate din gândirea lui Montesquieu și Beccaria.

Alături de vechile infracțiuni au apărut altele noi, ca mărturie a conturării unor noi valori sociale. Tendințele de profesionalizare și moralizare a aparatului administrativ s-au reflectat în incriminarea unor fapte ca abuzul în funcție, corupția și mita. Reorganizarea sistemului judiciar a condus la pedepsirea plastografiei și a martorilor mincinoși, înscriși în „condica șireților" pentru a nu li se mai permite prezența ca martori. Dezvoltarea raporturilor comerciale a determinat pedepsirea celor care invocau starea de faliment pentru a se sustrage de la achitarea datoriilor (mofluzii mincinoși).

## §4. Instituțiile dreptului civil

### 1. Persoanele

Influențele dreptului modern occidental își fac simțite prezența și în materia persoanelor. Codul Calimach definea deja „persoana" ca pe un om deținător de statut juridic format din drepturi și obligații. „După noroc", persoanele se împărțeau în slobozi, robi și sloboziți.

Starea nobiliară și-a conservat privilegiile, însă, în cadrul acesteia, s-a realizat o stratificare pe clase care a propulsat în fruntea vieții politico-administrative a țării o grupare de mari boieri și înalți clerici cunoscuți sub denumirea de protipendadă.

Marea noutate în materia persoanelor a fost desființarea rumâniei (1746) în Țara Românească și a veciniei (1749) în Moldova de către C. Mavrocordat. Constatând, în contextul sporirii masive a sarcinilor fiscale, creșterea îngrijorătoare a fenomenului băjeniei în rândul țărănimii, domnitorul a desființat dependența personală a țăranului aservit. Stăpânii urmau să-i elibereze pe țărani gratuit sau în schimbul achitării unei răscumpărări. Ca urmare a reformei, foștii țărani dependenți au devenit oameni liberi, având dreptul de a se așeza liber pe orice moșie. Denumirea lor de **clăcași** provenea de la raportul contractual de muncă ce înlocuia raportul de dependență personală cu obligația de a munci pământul proprietarului un număr de zile (clacă) în schimbul dreptului de a se bucura de folosința unei părți de moșie. Sub o formă mascată de dependență personală au fost menținuți poslușnicii și scutelnicii, al căror număr nu a încetat să crească.

Fixat, inițial, la 12 pe an, numărul zilelor de clacă a sporit neîncetat, ajungând, în ajunul epocii regulamentare, la 36 în Țara Românească și 56 în Moldova. Dreptul boierului de a echivala în bani claca a dat și el naștere la numeroase abuzuri, demonstrând încă o dacă că dependența personală a

clăcaşilor a fost transformată într-o dependenţă economică. Deşi liberi, ţăranii clăcaşi, lipsiţi complet de pământ, trebuiau să accepte condiţiile impuse de boierul proprietar.

Regimul juridic al persoanelor juridice de drept comercial (tovărăşii sau persoane moralicesti), apărute în contextul conturării economiei precapitaliste, a fost amănunţit reglementat de noile codificări.

## 2. Rudenia, căsătoria şi familia

Toate aceste instituţii au fost reglementate de normele vechiului drept cutumiar românesc şi ale dreptului bizantin, codificate în epocă. Substratul creştin al acestor reglementări a conferit, în continuare, o coloratură ideologică specifică acestor instituţii: s-au menţinut rudenia duhovnicească, interdicţia căsătoriei dintre creştini şi necreştini, încheierea căsătoriei în cadrul tainei cununiei, finalitatea procreatoare a familiei, statutul inferior al soţiei în cadrul familiei etc.

În contextul transformărilor survenite în viaţa socio-economică, politică şi religioasă, au avut loc şi o serie de evoluţii specifice. Astfel, vârsta de căsătorie a fetelor s-a mutat în jurul a 18-20 de ani. Deşi se remarcă o tendinţă de emancipare a femeii în cadrul cuplului marital, autoritatea şefului familiei va rămâne determinantă în cadrul familiei, atât asupra soţiei, cât şi asupra copiilor. Ca urmare a consacrării principiului responsabilităţii personale în materie civilă şi penală, soţia nu era obligată să răspundă pentru faptele penale sau de comerţ ale soţului dacă nu luase parte la ele. Instituţii ca adopţia, tutela, curatela au fost reglementate în baza unor principii moderne, fapt ce a condus la căderea în desuetudine a unor vechi instituţii ca înfrăţirea.

## 3. Dreptul de proprietate

În condiţiile desfiinţării dependenţei personale, **dreptul de proprietate** funciară a evoluat de la proprietatea limitată, fărâmiţată, spre proprietatea deplină (absolută) de tip roman. Eliberarea ţăranilor aserviţi nu a fost însoţită de câştigarea unui drept de proprietate asupra terenului pe care aceştia îl aveau în folosinţă. Dimpotrivă, clăcaşii şi-au pierdut dreptul de folosinţă ereditară recunoscut, asupra unei părţi din domeniul feudal, de către Legea Ţării. Expropriindu-l pe ţăran de dreptul său de folosinţă, boierul şi-a asumat, treptat, un drept exclusiv de proprietate. Ca urmare, el a reunit atât dreptul de dispoziţie (dritul fiinţei lucrului), cât şi dreptul de folosinţă (dritul folosului) într-un drept de proprietate „desăvârşit şi neîmpărţit". Transformându-l pe clăcaş în „locuitor pe bază de învoială", codificările vremii confereau, pe baza unui contract de emfiteoză (bezman), ţăranului clăcaş un drept de folosinţă nelimitat (dritul folosinţei) asupra unei bucăţi de teren, în timp ce

proprietarul își menținea asupra aceluiași teren nuda proprietate (dritul ființei lucrului).

Boierii au urmărit să-și consolideze dreptul absolut de proprietate atât față de țărani, cât și față de domnie. În raport cu clăcașii, ei au urmărit să reducă tot mai mult lotul ce le era dat în folosință, și-au asumat exploatarea în exclusivitate a pădurilor, iar, din anii 1815-1818, dreptul de preferință al țăranilor la arendarea moșiei s-a eliminat. În raport cu domnia, boierii și-au consolidat dreptul absolut de proprietate, invocând, în baza dreptului bizantin, îndeplinirea unei uzucapiuni de 40 de ani.

În procesul de trecere spre proprietatea de tip absolut, s-au păstrat și limitările de tip feudal ale proprietății prin intermediul reglementării oficiale a **protimisului**. Manifestare a solidarității obștii sătești românești, acesta și-a perpetuat funcția de ocrotire a puținelor comunități libere față de intențiile acaparatoare ale boierimii. Codificarea acestei instituții s-a realizat în această perioadă sub influența dreptului bizantin și sub controlul domniei ce urmărea o protecție a celor săraci „din starea de jos" față de cei puternici și bogați (Pravilnicească condică). Ca o noutate apărută sub influența dreptului civil modern, în cercul beneficiarilor acestui drept au fost incluși și creditorii.

## 4. Succesiunile

Succesiunile au fost reglementate, în genere, de vechile norme ale dreptului medieval, acum codificate, cărora li s-au adăugat norme juridice de inspirație occidentală.

Succesiunea, fie legală (*ab intestat*), fie testamentară, se deschidea în momentul morții fizice sau civile a lui *de cuius* în favoarea unor persoane demne. Nedemnitatea îl înlătura pe potențialul succesor de la moștenire. Cele trei clase de moștenitori (ascendenți, descendenți, colaterali) puteau refuza moștenirea, puteau să o accepte pur și simplu sau sub beneficiu de inventar. În genere, fetele și băieții veneau egal la moștenire, însă, în ambele principate s-a mai aplicat principiul masculinității. Astfel, atât Pravilnicească condică, precum și Legiuirea Caragea chemau la moștenirea căminului (moșia de unde familia își trăgea numele sau porecla) doar pe băieți, cu obligația despăgubirii în bani a fetelor. Copiii naturali veneau egal la succesiune cu cei legitimi (Codul Calimach) sau numai la succesiunea mamei (Legiuirea Caragea).

Legislația timpului a acordat o atenție deosebită succesiunii soțului supraviețuitor. În cazul în care nu venea în concurs cu alți moștenitori, soțului supraviețuitor îi revenea întreaga moștenire. Dacă venea în concurs cu copiii comuni, el primea în folosință o parte virilă în uzufruct, egală cu a unui copil. Dacă venea în concurs cu copiii dintr-o căsătorie anterioară sau nu existau copii, soțului supraviețuitor îi revenea o cotă ce varia între 1/6 și 1/3.

Conform legislației vremii, o treime din masa succesorală avea ca destinație acoperirea cheltuielilor de înmormântare și a celor cu pomenirea sufletului decedatului (trimeria).

În ceea ce privește succesiunea testamentară, dreptul de a testa și de a dezmoșteni era limitat de dreptul la rezervă succesorală recunoscut de lege în favoarea copiilor și ascendenților. Pentru a evita eventuala atacare a testamentului, pe motive de încălcare a solidarității familiale, în cazul lipsei de descendenți direcți, se obișnuia crearea, prin intermediul adopției, a unui astfel de moștenitor[1].

## 5. Obligațiile

Materia **obligațiilor** a fost reglementată acum sistematic, dintr-o perspectivă modernă, inclusiv în cadrul unor coduri de ramură (Codul Calimach) ce abordau într-o construcție teoretică unitară aspecte privind izvoarele obligațiilor, criteriile lor de clasificare, elementele esențiale ale contractelor și elementele specifice fiecărui contract.

Izvoarele obligațiilor erau cele clasice: contractele și delictele, cărora li se adăuga legea (Codul Calimach). Elementele esențiale ale contractului erau expuse în detaliu: consimțământul neviciat, obiectul aflat în circuitul civil, cauza licită, capacitatea legală de a încheia contracte.

Numărul contractelor reglementate a crescut, alături de contractele deja aplicate apărând unele noi – de exemplu, contractul de locațiune –, ce ilustrau noile evoluții din viața socio-economică a principatelor. **Vânzarea-cumpărarea** a rămas limitată de dreptul de protimis, în legătură cu care s-a dezvoltat un complex sistem de publicitate. Pentru vânzarea unor bunuri de o importanță mai mare (imobile, robi) se cerea, *ad validitatem*, formă scrisă. Importanța **contractului de împrumut** era reliefată de cerința *ad validitatem* a formei scrise, a înscrierii numelui părților și a trei martori. Dobânda era fixată legal la 10%, cu interzicerea dobânzii la dobândă și a cametei.

[1] A se vedea *A.-R. Iancu*, Moștenirea prin testament: între voința individuală și solidaritatea de familie (București, sfârșit de secol XVIII – început de secol XIX), în De la comunitate la societate. Studii de istoria familiei din Țara Românească sub Vechiul Regim, op. cit., p. 252-255.

## Secțiunea a 2-a. Transilvania – principat aflat sub suzeranitate habsburgică. Epoca Diplomei Leopoldine (1691-1848)

Înfrângerea turcilor sub zidurile Vienei a marcat sfârșitul suzeranității otomane în Principatul Transilvaniei și intrarea *de facto* a acestuia sub controlul militar și politic al Imperiului Habsburgic. Situația va fi reglementată diplomatic și juridic prin pacea de la Karlovitz din 1699.

Între timp, locul Transilvaniei în cadrul Imperiului Habsburgic și modul în care urma să fie structurat aparatul propriu al Principatului sub dominația habsburgică au fost stabilite prin *Diploma Leopoldină din 4 decembrie 1691*. În principiu, Diploma nu făcea altceva decât să consacre, la insistența stărilor privilegiate transilvane, statusul socio-politic, juridic și religios din epoca Principatului autonom aflat sub suzeranitate turcă. Se recunoștea, astfel, nu doar menținerea în vigoare a actelor constituționale anterioare (Tripartitul lui Verboczi, Compilatele și Aprobatele), dar și numirea tuturor dregătorilor – demnitari, consilieri, cancelarul, generalul comandant al armatei –, precum și a Guvernatorului dintre nobilii țării aparținând confesiunilor recunoscute.

Victoria stărilor privilegiate transilvane a fost însă doar aparentă. Deceniile ce au urmat au fost martorele unei continue creșteri a dominației Vienei asupra Transilvaniei, în ciuda recunoașterii de către Maria Tereza la 1765 a autonomiei *de iure* a provinciei, ridicată acum la rangul de Mare Principat. Imperiul Habsburgic, intrat treptat în epoca absolutismului monarhic, s-a manifestat în direcția reducerii preeminenței stărilor privilegiate și a introducerii unei noi perspective în organizarea economică, socială, administrativă și religioasă a Transilvaniei.

Politica dominatoare a Vienei s-a simțit cu prisosință în dimensiunea administrației publice, transformată, în mod firesc, în principala pârghie de control și promovare a politicii de reformă austriacă. Organele administrative ale provinciei, concepute inițial ca promotoare ale intereselor stărilor privilegiate, au fost smulse de sub controlul acestora și integrate ierarhiei administrative extrem de centralizate a Imperiului.

### §1. Organizarea provinciei

#### 1. Organizarea politico-administrativă

În condițiile în care Transilvania devine, după 1691, o provincie a Imperiului Austriac cu o autonomie tot mai restrânsă, administrația publică centrală a acesteia nu se mai raportează la instituțiile existente la nivelul

teritoriului transilvănean, ci la instituțiile specializate existente la nivelul centrului politico-administrativ și militar al Imperiului: Viena.

### 1.1. Principele

După 1699, principele nu mai face parte efectiv din peisajul instituțional al Transilvaniei, deși Diploma Leopoldină din 1691 păstra instituția ca făcând parte din dreptul constituțional transilvănean. Cu toate că își menține titulatura de Principat, Transilvania a pierdut instituția principelui așa cum funcționase de două secole. Titlul de principe este luat în 1699 de împăratul austriac, devenit, după 1765, „Mare Principe al Transilvaniei". Din 1702, odată cu *Pragmatica sancțiune*, titlul de principe urma să fie dobândit în conformitate cu regulile ce guvernau succesiunea la tronul Austriei. Fără a exercita concret atribuții administrative în interiorul provinciei, împăratul rămâne șef al executivului, calitate în care a emis edicte imperiale pentru Transilvania și i-a numit pe înalții funcționari, printre care și pe Guvernatorul acesteia.

### 1.2. Cancelaria aulică a Transilvaniei

Instituția a fost creată în 1693 la Viena și avea drept menire asigurarea coordonării între monarh și autoritățile transilvănene. În contextul centralismului absolutist, acest organ dobândește un rol esențial în administrarea provinciei. Creată să rezolve toate problemele interne și externe ale provinciei, Cancelaria ajunge să soluționeze în mod curent actele Guberniului. Rolul său a crescut mai ales după ce Maria Tereza a împuternicit-o să dea nemijlocit ordine Guberniului chiar și fără încuviințarea prealabilă a șefului statului. Cancelaria s-a transformat astfel în adevăratul Guvern al Transilvaniei, iar Guberniul a sfârșit prin a fi un simplu organ executiv al acesteia.

Instituția era condusă de un cancelar al Curții ce avea în subordine șase consilieri aulici și o serie de funcționari: consilieri aulici și referenți (*referendariis*), secretari (*cancellistis*), jurați, un registrator ce încasa taxe (*taxator*), un expeditor (*expeditor*), protocolistul (*protocolista*), dieci (*concipitis*), înregistratori. Funcționarii Cancelariei erau propuși de Dietă și validați de către împărat cu respectarea principiului proporționalității confesionale, aplicat în cazul ocupării tuturor funcțiilor administrative legate de Transilvania[1].

### 1.3. Guvernatorul

La nivelul provinciei, îndeplinind rolul de reprezentant al împăratului, funcționa guvernatorul. Deși prin Diploma Leopoldină instituția a fost concepută în scopul perpetuării autonomiei tradiționale a Transilvaniei,

[1] *A. Schaser*, Reformele iosefine în Transilvania și urmările lor în viața socială, Ed. Hora, Sibiu, 2000, p. 31-32.

guvernatorul a devenit în timp un simplu executant al edictelor împăratului şi ale Cancelariei aulice[1]. Alegerea guvernatorului de către Dieta Transilvaniei, urmată de confirmarea împăratului, menite să reflecte asimilarea sa cu foştii voievozi, a fost înlocuită, treptat, cu numirea acestuia direct de către împărat. Acest lucru a permis recrutarea guvernatorilor şi din rândul străinilor şi al militarilor susţinători ai politicii imperiale în Principat. Alegerea trebuia să se facă cu respectarea condiţiilor cerute pentru toţi dregătorii transilvani, iar mandatul său dura un an de zile.

Atribuţiile guvernatorului reflectă prăpastia semnificativă ce-l desparte pe actualul conducător al Transilvaniei de foştii voievozi şi principi ai provinciei. El nu avea atribuţii fiscale, legislative (cu excepţia aprobării hotărârilor Dietei), militare sau de politică internă. Atribuţiile sale erau preponderent administrative, fiind ajutat în îndeplinirea acestor sarcini de un locţiitor şi un **Consiliu gubernial regesc** (*Consilium Regium Guberniale*) format din 12 persoane. El avea ca atribuţii principale supravegherea, controlul şi asigurarea expedierii decretelor şi dispoziţiilor imperiale la nivelul tuturor administraţiilor provinciale, informarea periodică a împăratului cu privire evenimentele din provincie, colaborarea cu generalul comandant al armatei în caz de război.

### 1.4. Guberniul/Consiliul gubernial regesc

Înfiinţat în 1693, Guberniul a funcţionat ca organ executiv al Transilvaniei menit să pună în practică reformele luminate ale monarhiei absolute austriece. Până în 1791 a funcţionat la Sibiu, de unde a fost mutat succesiv la Cluj, Turda, Alba-Iulia. În fruntea Guberniului se afla guvernatorul, iar în componenţa sa intrau 12 (apoi 17-19) consilieri intimi, cărora li se puteau alătura generalul comandant al armatei Transilvaniei, cancelarul suprem, tezaurarul, preşedintele Dietei, cel al Tablei regeşti etc. Repartizate, iniţial, egal între naţiunile şi confesiunile recunoscute din principat, cele 12 locuri în Guberniu s-au distribuit, în timp, cu privilegierea catolicilor (7 locuri).

Atribuţiile Guberniului au fost foarte largi în materie religioasă, administrativă, politică, şcolară, judecătorească, financiară (cu excepţia celor ce reveneau tezaurariatului), economică, de sănătate etc.

În subordinea Guberniului mai funcţionau **Comisariatul Suprem Provincial** pentru încasarea contribuţiilor militare, încartiruirea şi aprovizionarea armatei, revizoratul cărţilor, ce se ocupa cu cenzura publicaţiilor, şi congresul medical.

---

[1] A se vedea *A. Andea*, Transilvania, în Istoria românilor. Vol. VI. Românii între Europa clasică şi Europa luminilor (1711-1821), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2002, p. 357.

### 1.5. Cancelaria provincială

Cancelaria Transilvaniei va deveni în această epocă o reflexie palidă a fostei Cancelarii a principelui, dotată cu atribuții în materie de mediere a corespondenței oficiale venite de la Viena, de primire a rescriptelor imperiale și de distribuire în teritoriu a ordinelor guberniale.

### 1.6. Generalul armatei transilvănene

Generalul armatei transilvănene a fost reprezentantul în Transilvania al Consiliului de război al Curții de la Viena. În fruntea unei Prefecturi a armelor cu sediul la Sibiu, generalul armatei transilvănene avea în atribuții asigurarea securității țării. Nu de puține ori, comandantul armatei a fost ales și Guvernator al Transilvaniei, calitate în care cumula atribuții militare și civile.

### 1.7. Tezaurariatul

Tezaurariatul era instituția ce se ocupa cu administrarea veniturilor camerale (sare, vamă, minerit, monetărie, bonurile Coroanei). Ea își avea sediul la Sibiu și era direct subordonată Cancelariei aulice de la Viena. Era condusă de un tezaurar ce avea în subordine o serie de consilieri ai tezaurariatului, numiți fără respectarea algoritmului politico-confesional.

### 1.8. Dieta

Deși se dorea un organ de filtrare a normelor juridice venite de la Viena și un organism de promovare a intereselor stărilor transilvănene, fosta Comitia (acum Dieta) și-a pierdut treptat prestigiul și atribuțiile în favoarea organismelor executive din principat și a celor deliberative de la Viena. În condițiile instaurării absolutismului monarhic, stările transilvănene și-au pierdut dreptul de a-l alege pe principe sau recomanda pe guvernator, dreptul de a reglementa activitatea unor organe centrale transilvănene, iar atribuțiile sale în materie militară și financiară au fost considerabil reduse. Golită de atribuțiile sale deliberative și transformată, la rândul ei, într-un simplu organ executiv, Dieta nu a mai fost convocată după 1762.

În cei aproximativ 70 de ani de funcționare, s-a reunit sub conducerea președintelui Tablei regești într-o formulă ce alătura reprezentanților națiunilor și confesiunilor recunoscute un număr indefinit de „regaliști". Ea a dezbătut probleme politice și financiare, a adoptat legile venite de la Viena și a luat măsuri pentru punerea lor în executare, a adoptat unele proiecte de lege, a acordat și revizuit titluri și privilegii nobiliare etc.

## 2. Administrația publică locală

În perioada în care dreptul public transilvănean a fost reglementat de Diploma Leopoldină din 1691, organizarea administrativă locală a rămas

neschimbată. Până la sfârşitul secolului al XVIII-lea, peisajul unităţilor administrativ-teritoriale şi-a păstrat eterogenitatea, cuprinzând, în continuare, comitatele maghiare, scaunele săseşti şi secuieşti, districtele româneşti, oraşele şi satele specifice, toate bucurându-se de organizarea şi privilegiile tradiţionale. Şi în materia recrutării conducerii unităţilor administrativ-teritoriale, criteriul naţiunii privilegiate şi al religiei recunoscute au fost impuse de Diploma Leopoldină.

Starea de lucruri în materie de organizare administrativ-teritorială era atât de bine aşezată şi se dorea atât de bine conservată, încât redecupajul teritorial făcut de Iosif al II-lea în anii 1783-1784 dintr-o perspectivă raţională şi uniformizantă nu a rezistat decât 6 ani. Cu toate acestea, întreaga administraţie publică transilvăneană a beneficiat de pe urma reformelor pe care monarhia absolutistă austriacă le-a introdus, pe bazele principiilor centralismului administrativ, loialităţii funcţionarilor publici şi raţionalităţii actului administrativ[1].

## 3. Organizarea justiţiei

Diploma Leopoldină a recunoscut transilvănenilor, printre altele, dreptul de a-şi conserva întreaga organizare judecătorească anterioară împreună cu toate procedurile de judecată specifice. Drept urmare, pe lângă interferenţa dintre administrativ şi judecătoresc şi lipsa de specializare a slujbaşilor tipic medievale, s-au perpetuat ierarhiile de instanţe organizate pe criterii administrativ-teritoriale şi etnice.

În cadrul comitatelor judecau în primă instanţă: a) scaunul **general de judecată** – pricinile civile şi penale importante dintre nobili; **scaunul parţial de judecată** – pricinile civile şi penale de mai mică importanţă dintre nobili; c) **scaunul domenial** (al stăpânului nobil) – cauzele dintre iobagi şi dintre slujitorii stăpânului; d) **scaunul sătesc** – cauzele minore dintre săteni. Instanţa de apel a instanţei scaunului domenial şi a celui sătesc era **scaunul filial.**

La nivelul scaunelor secuieşti, **scaunul general de judecată** judeca, în primă instanţă, cauzele de moştenire ale nobililor şi procesele de o valoare mai mare de 100 de florini, iar, în apel, cauzele înaintate de la **vicescaunul de judecată. Scaunul filial de judecată** judeca, în primă instanţă, procese mai importante ale iobagilor şi oamenilor de rând, iar ca instanţă de apel pricinile înaintate de la **instanţa domenială** şi **instanţa sătească.**

Pentru comitatele maghiare, districtele româneşti, scaunele secuieşti şi oraşele libere regeşti, instanţa supremă de judecată era **Tabla regească.**

---

[1] A se vedea *A. Andea, A. Răduţiu, N. Edroiu*, Principatul Transilvaniei sub stăpânire habsburgică, în Istoria României. Transilvania, vol. I, op. cit., p. 686 şi urm.

Având, din 1754, sediul la Târgu-Mureş, Tabla regească era compusă dintr-un preşedinte propus de Dietă şi confirmat de împărat, trei protonotari şi 12 asesori. Hotărârile date în apel de Tablă puteau fi atacate cu apel la Guberniu, Cancelaria aulică şi chiar la împărat.

În anul 1763 a avut loc, de pe poziţii raţionale, o reorganizare a sistemului de instanţe judecătoreşti prin crearea **Tablelor permanente**. Acestea au preluat judecata în primă instanţă a pricinilor dintre nobili şi judecata în apel a pricinilor înaintate de la scaunele domeniale şi cele de judecată ale oraşelor.

Organizarea judecătorească a saşilor şi-a păstrat, până în 1784, independenţa faţă de restul instanţelor transilvănene şi vieneze. Ierarhia specifică de instanţe includea scaunele târgurilor şi satelor, instanţele oraşelor libere regeşti, scaunele de judecată districtuale şi scăunale. Saşii aveau propria lor curte supremă: **scaunul de judecată al Universităţii Săseşti de la Sibiu**. Pentru scurt timp, între 1784 şi 1790, saşii au avut acelaşi tip de instanţe ca şi celelalte etnii – sedriile judiciare cu drept de apel la Tabla regească –, însă, după moartea lui Iosif al II-lea (1790), ei au revenit la organizarea lor judecătorească tradiţională.

Constituirea regimentelor grănicereşti româneşti ca unităţi administrativ-teritoriale autonome a condus la apariţia unei instanţe judecătoreşti proprii – **tribunalele regimentare** – competente să judece toate cauzele civile şi penale ale soldaţilor. Instanţa de apel era **Curtea militară de apel de la Sibiu**.

## 4. Organizarea financiară

Vechiul sistem de impozitare bazat pe unităţi fiscale colective – porţile şi calculile –, favorabil ascunderii capacităţii fiscale reale a contribuabililor, nu putea decât să jeneze un imperiu aflat în plină transformare, pe baze raţionale, a tuturor structurilor statale. În consecinţă, Viena a urmărit să reformeze sistemul fiscal, încercând să introducă un sistem fiscal bazat pe impunerea personală şi pe supunerea la plata impozitelor a tuturor categoriilor sociale.

Raţionalizarea sistemului fiscal s-a reflectat, în consecinţă, în regruparea categoriilor de obligaţii datorate statului. O patentă a Mariei Tereza din 1754 grupa obligaţiile fiscale în impozitul pe avere (pe imobile şi bunuri mişcătoare) şi impozitul pe cap plătit de ţărani şi orăşeni. Astfel, prin impunerea personală se elimina sistemul abuziv al porţilor şi calculilor. În schimb, încercările lui Iosif al II-lea de a impune bunurile nobiliare au rămas fără niciun rezultat.

În scopul unei mai bune gestionări a veniturilor bugetare, s-a înfiinţat **Exactoratul Provincial**, o instituţie ce controla modul în care erau percepute şi cheltuite veniturile statului.

### 5. Organizarea bisericească

Deşi Diploma Leopoldină din 1691 îi asigura pe transilvăneni de păstrarea *status-quo*-ului politic şi confesional bazat pe cele trei naţiuni politice şi cele patru confesiuni recepte (catolică, luterană, calvină, unitariană), Curtea de la Viena a înclinat vizibil balanţa în favoarea bisericii catolice. După ce o perioadă de timp echilibrul dintre cele patru confesiuni a fost păstrat, Viena a început să favorizeze politic şi material Biserica Catolică. Treptat, în toate organismele colegiale ale Transilvaniei, membrii de confesiune catolică au început să deţină majoritatea.

Consolidarea catolicismului transilvănean s-a realizat printr-o propagandă asiduă care a atras, la 1698, spre unirea cu Roma o parte a credincioşilor bisericii ortodoxe române din Ardeal. Din nefericire, opoziţia naţiunilor politice transilvănene a împiedicat acordarea românilor uniţi a avantajelor promise de Diploma Leopoldină din 1691.

## §2. Evoluţia dreptului

Intrarea Transilvaniei sub suzeranitate austriacă a condus la o sporire a eterogenităţii sistemelor de drept aplicate pe acest teritoriu. Diploma Leopoldină recunoştea naţiunilor politice transilvănene dreptul de a-şi păstra întreg aşezământul constituţional-juridic conturat în epoca voievodatului şi a principatului electiv. Urmau să fie aplicate în continuare *Unio trium nationum* (1437), Tripartitul lui Werboczi (1514), Aprobatele (1553) şi Compilatele (1609) constituţii. Având la bază principii de esenţă feudală, acest drept transilvănean va veni, inevitabil, în contradicţie cu dreptul bazat pe principiile filosofiei iluministe ale Curţii de la Viena. Deşi incomodat de rezistenţa unei Diete transilvănene ce urmărea păstrarea nealterată a vechilor privilegii, Imperiul a intervenit hotărât cu o legislaţie proprie (diplome, patente, rescripte, ordonanţe) menită să schimbe starea de lucruri socio-economică din provincie. Intrată în conflict cu Viena, Dieta transilvăneană a trebuit să-şi supună actele normative proprii (articolele dietale) aprobării împăratului, pentru ca, în final, renunţarea la convocarea ei să fie cea mai bună soluţie pentru realizarea reformei. Fără a fi abrogate, vechile legiuiri feudale ale Transilvaniei au convieţuit cu legislaţia modernă introdusă de austrieci.

Eterogenitatea dreptului transilvănean a fost sporită şi de conservarea, în formă scrisă sau nescrisă, a vechiului drept românesc. În condiţiile în care Curtea de la Viena a urmărit să controleze pe deplin dreptul aplicat în Transilvania, vechiul drept românesc şi-a diminuat incidenţa oficială, aplicarea sa fiind restrânsă la procesele minore judecate de instanţele săteşti şi domeniale.

În ciuda intenţiilor reformiste ale lui Iosif al II-lea, starea nobiliară şi-a menţinut privilegiile specifice până pa 1848. Unirea cu Roma a permis şi nobilimii româneşti să dobândească unele privilegii în epoca Mariei Tereza, printre care dreptul de a ocupa funcţii publice. Clerul confesiunilor recepte şi-a menţinut şi el privilegiile, cu excluderea clerului român ortodox.

Dezvoltarea economiei de tip precapitalist a condus la dezvoltarea oraşelor şi la conturarea tot mai clară a burgheziei. Politica egalitaristă a lui Iosif al II-lea a condus la consacrarea, în anii 1781-1782, a principiului concivilităţii. În baza acestuia, românii locuitori pe pământul crăiesc au primit drepturi egale cu saşii asupra proprietăţii funciare, la locuirea în cadrul său şi la dobândirea de proprietăţi în oraşe.

Deşi politica absolutismului luminat a impus Mariei Tereza reglementarea raporturilor între nobili şi iobagi prin patenta *Certa puncta* din 1769, abuzurile stăpânilor feudali nu au putut fi stăvilite. Ca urmare, însă, a mişcărilor ţărăneşti ce au culminat cu răscoala lui Horea, Cloşca şi Crişan (1784), Iosif al II-lea a desfiinţat în anii 1783 şi 1785 dependenţa personală a iobagilor. În consecinţă, aceştia au câştigat dreptul de a se căsători, a învăţa, de a exercita arte şi meserii, de a dispune de bunurile aflate în proprietatea lor, precum şi dreptul de a se muta de pe un domeniu pe altul. Nobilii pierdeau dreptul de a-i mai muta cu forţa de pe sesiile lor şi li se interzicea a impune iobagilor prestaţii ilegale. Opoziţia Dietei transilvănene a împiedicat, din nefericire, aplicarea deplină a tuturor acestor dispoziţii.

Celelalte instituţii de drept civil – **rudenia, căsătoria, familia, dreptul de proprietate, succesiunile** – au fost reglementate în continuare de normele juridice scrise sau cutumiare specifice fiecărei etnii. Ca urmare a reformelor Vienei, iobagii au obţinut dreptul de a dispune de bunurile lor atât prin acte între vii, cât şi pentru cauză de moarte. Dezvoltarea economiei şi a comerţului a condus, inevitabil, la o reglementare nouă a materiei **obligaţiilor.** Maria Tereza a introdus în Transilvania legislaţia comercială şi cambială împreună cu legislaţia privind falimentul şi bancruta frauduloasă. Deşi nu s-a aplicat efectiv în Transilvania decât după 1848, Codul civil austriac din 1811 a exercitat o influenţă importantă asupra contractelor de vânzare-cumpărare, zălogire, arendă, închiriere şi împrumut.

**Dreptul penal** s-a remarcat în această perioadă printr-o tendinţă de codificare ce a culminat, în 1803, cu apariţia Codului penal austriac. Instituţiile dreptului penal au fost regândite în funcţie de ideile filosofiei raţionaliste şi umanismului specifice secolului al XVIII-lea, conturate, mai ales, în gândirea lui Beccaria. Pe de altă parte, stabilirea valorilor sociale ocrotite, gruparea infracţiunilor, stabilirea pedepselor, a circumstanţelor agravante şi atenuante au fost stabilite şi în funcţie de evoluţiile economico-sociale (bancruta simplă sau frauduloasă, de exemplu) sau de interesele politice superioare ale statului

austriac. Umanizarea dreptului penal s-a resimțit cel mai clar în ceea ce privește pedepsele aplicate. Astfel, în timpul Mariei Tereza s-a desființat tortura, iar Codul penal al lui Iosif al II-lea din 1787 a desființat temporar pedeapsa cu moartea.

## §3. Regimentele grănicerești românești

Acestea au fost înființate, alături de unele secuiești, sub domnia Mariei Tereza, în scopul de a consolida puterea Vienei și de a asigura un sistem defensiv mai eficient la granițele Transilvaniei. Prin regulamentul din 12 noiembrie 1764 au fost înființate două regimente de infanterie românești (la Năsăud și Orlat) și unul de cavalerie (desființat în 1770). Regimentele grănicerești au fost organizate în unități administrativ-teritoriale distincte, cu o administrație proprie, militară. O legislație cu caracter special a reglementat aparte atât raporturile militare, cât și pe cele civile din interiorul districtelor militare de graniță.

Înființarea regimentelor grănicerești a reprezentat apariția unei pături de țărani români liberi ce dețineau o serie de drepturi și avantaje în schimbul prestării unor obligații militare. Ei aveau capacitate patrimonială imobiliară, un drept de folosință asupra fondurilor funciare și pășunilor aflate în proprietate obștească, precum și dreptul la o remunerație.

În condițiile în care aveau importante implicații patrimoniale, căsătoriile pe teritoriul regimentelor grănicerești trebuiau să se realizeze în baza unei autorizații acordate de forurile militare, iar preotul ce oficia căsătoria era obligat să întocmească o țidulă de căsătorie. În scopul asigurării continue a serviciului militar, s-au căutat modalități de sporire a numărului membrilor comunităților existente aici. În acest sens, s-a organizat un tip de comunitate domestică bazată pe familia mare – formată din părinți, fii, fiice, gineri, nurori, nepoți – care, în frunte cu șeful ei (*pater familias*) să folosească și să muncească în comun sesia atribuită familiei. De asemenea, s-a permis căsătoria fiicelor și văduvelor de grăniceri cu bărbați din afara districtelor grănicerești (provincialiști) care, în urma căsătoriei, deveneau militari și erau conscrișii pe sesia soției ca *pater familias*.

Asupra sesiilor grănicerești, grănicerii români nu aveau un drept de proprietate, ci doar un drept de folosință în raport cu care împăratul manifesta un drept de *dominium eminens*. În cazul lipsei unor urmași de sex masculin sau părăsirii sesiei, suveranul își exercita dreptul de retract.

Ca urmare, la moartea grănicerului, dreptul de posesie asupra sesiei era transmis pe cale legală urmașilor săi de sex masculin. Acest drept se manifesta doar în cadrul familiei grănicerești lărgite: în cazul în care femeia ieșea

din familia sa de origine şi intra în cea a soţului, ea pierdea dreptul succesoral acolo, dar dobândea un nou drept asupra sesiei noii sale familii. La fel se întâmpla în cazul în care bărbatul intra pe sesia familiei soţiei. Asupra sesiei, grănicerul nu putea dispune prin testament.

Regimul strict al sesiei a impus scoaterea acesteia din circuitul civil. În schimb, zălogirea sesiei era permisă doar faţă de un alt grănicer şi doar după obţinerea unei autorizaţii de la autorităţile militare. Vânzarea-cumpărarea bunurilor mobile dincolo de graniţa grănicerească a fost şi ea condiţionată de obţinerea unei autorizaţii.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **evoluţia instituţiilor juridice (inclusiv modernizarea dreptului românesc):** *L. Livadă-Cadeschi, L. Vlad*, Departamentul de cremenalion, Ed. Nemira, Bucureşti, 2002; *M. Dvoracek, P. Strihan, V. Şotropa*, Dreptul penal, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 315-333; *M. Dvoracek, O. Sachelarie, V. Şotropa*, Procedura de judecată, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 333-358; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 242-288; *V.Al. Georgescu, V. Şotropa*, Structura şi izvoarele dreptului, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 65-95; *Instituţiile feudale din Ţările Române. Dicţionar*, ediţie îngrijită de *O. Sachelarie şi N. Stoicescu*, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1988; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 167-178; *L.P. Marcu, V. Şotropa, R. Vulcănescu, M. Dvoracek, V.Al. Georgescu, O. Sachelarie*, Dreptul civil, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 239-301; *O. Sachelarie, V. Şotropa*, Dreptul comercial, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 301-315;
- **organizarea administraţiei publice centrale (inclusiv dregătoriile):** *V. Georgescu*, Ideile politice şi iluminismul în Principatele române 1750-1831, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1972; *V.Al. Georgescu, Emanuela Popescu-Mihuţ*, Organizarea de stat a Ţării româneşti 1765-1782, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1989; *N. Grigoraş*, Reformele cu caracter administrativ din Moldova ale lui Constantin Mavrocordat, în C.I. nr. VII/1976, p. 132 şi urm.; *M. Guţan*, Naşterea funcţionarului public român modern, în A.U.L.B. nr. 1-2/2003, p. 150-160; *R. Mousnier*, Monarhia absolută în Europa din secolul al V-lea până în zilele noastre, Ed. Corint, Bucureşti, 2000; *E. Negruţi-Munteanu*,

Numărul slujitorilor din Moldova în informaţiile statistice de la sfârşitul secolului al XVIII-lea şi primele decenii ale secolului al XIX-lea, în R.A. nr. 1/1968, p. 89-105; *Gh. Platon, Al.F. Platon*, Boierimea din Moldova în secolul al XIX-lea. Context european, evoluţie socială şi politică, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1995, p. 59-91; *P. Strihan, V.Al. Georgescu*, Organele centrale ale puterii, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 95-125; *Şt. Ştefănescu*, Istoria românilor în secolul al XVIII-lea. Între tradiţie şi modernitate, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 1999; *V.A. Urechia*, Istoria românilor, Seria 1774-1786, Tomul I, Lito-tipografia Carol Gobl, Bucureşti, 1891; *M.D. Vlad*, Iluminism şi modernism în politica reformatoare a domnitorului Alexandru Ipsilanti, în R.d.I. nr. 10/1987, p. 997-1016;

- **organizarea administrativă a oraşelor**: *D. Ciurea*, Oraşele şi târgurile din Moldova în cadrul perioadei de descompunere a feudalismului, în S.C.Ş.I., anul VII, fascicola 1/1956, p. 97-103; *V.Al. Georgescu*, Observaţii asupra structurii juridice a proprietăţii orăşeneşti în Ţara Românească şi în Moldova (1711-1831), în Studii, tomul 26, nr. 2/1973, p. 268 şi urm.; *N. Grigoraş*, Proprietatea funciară a oraşelor moldoveneşti, în S.C.Ş.I., fascicula 2/1961, p. 222-229; *I. Micu*, Instituţia agiei în Ţara Românească (secolul XVI – prima jumătate a secolului al XIX-lea), în R.I. nr. 2/1985, p. 160-178; *P. Păltănea*, Organizarea administrativă a oraşului Galaţi până la Regulamentul Organic, în A.I.I.A.I., vol XVII/1980, p. 310-318; *P. Strihan, N. Grigoraş*, Organizarea locală a oraşelor şi târgurilor, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea I, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 152-157;
- **organizarea administrativă a judeţelor/ţinuturilor**: *D. Barbu*, O arheologie constituţională românească, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2000; *O. Cicanci*, Informaţii despre organizarea administrativă şi fiscalitate în Ţara Românească (1764-1765) în opera lui Atanasie Comnen Ipsilante, în Studii nr. 2/1966, p. 346-361; *I.C. Filitti*, Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române, Imprimeriile E. Marvan, Bucureşti, 1935, p. 44-47; *G.D. Iscru*, Un dregător mai puţin cunoscut: ispravnicul de „ungureni" în Ţara Românească, în R.A. nr. 1/1968, p. 35-51; *C. Istrate*, Ştiri cu privire la administraţia ţinutului Hârlău în timpul războiului din 1787-1792, în S.C.Ş.I., fascicola 1/1957, p. 179-187; *Ş. Papacostea*, Oltenia sub stăpânirea austriacă 1718-1739, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 1998; *Gh. Ungureanu*, Cancelaria instituţiilor din Moldova în anii 1800-1828, în R.A. nr. 2/1967, p. 113-118;
- **reformele iosefine**: *Colectiv*, Istoria României. Transilvania, vol. I, Ed. George Barițiu, Cluj-Napoca, 1997; *A. Schaser*, Reformele iosefine în Transilvania şi urmările lor în viaţa socială, Ed. Hora, Sibiu, 2000, p. 34-35;

- **venalitatea slujbelor**: *N. Djuvara*, Între Orient şi Occident. Ţările Române la începutul epocii moderne, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1995; *P. Eliade*, Influenţa franceză asupra spiritului public în România. Originile, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2000, p. 61-66; *L. Livadă-Cadeschi*, De la milă la filantropie. Instituţii de asistare a săracilor din Ţara Românească şi Moldova în secolul al XVIII-lea, Ed. Nemira, Bucureşti, 2001, p. 33-41; *A.D. Xenopol*, Istoria românilor din Dacia Traiană, ed. a 3-a, vol. VI, Ed. Cartea Românească, Bucureşti, p. 150-155.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Titlul III
# Dreptul românesc în epoca modernă

## Capitolul I
## Epoca monarhiei neo-absolutiste şi modernizarea dreptului

### Secţiunea 1. Statul român între feudalism şi modernitate (1821-1858)

Intrarea celor două Principate Danubiene în secolul al XIX-lea s-a făcut sub semnul conflictului tot mai acut dintre cele trei mari puteri vecine pentru dominaţia sud-estului Europei şi, în special, a celor două ţărişoare româneşti aflate în calea expansiunii Austriei şi Rusiei. Tocmai de aceea, ele au reprezentat o prioritate politică şi militară pentru cancelariile tuturor celor trei imperii.

Dacă secolul al XVII-lea părea a fi dat câştig de cauză Imperiului Habsburgic în lupta dusă împotriva Porţii pentru controlul zonei, numeroase teritorii locuite de români căzând episodic sau permanent sub dominaţie austriacă, sfârşitul secolului a adus în scenă un actor la fel de important în plan politic şi militar şi avid de noi cuceriri teritoriale: Imperiul Ţarist. Condusă de mitul unei a treia Rome aflate în fruntea unui stat sud-est european ortodox, Rusia a devenit tot mai interesată de ţările române, manifestând tot mai des dorinţa de a le încorpora Imperiului. Sub acest stindard ideologic au şi avut loc, la sfârşitul secolului al XVII-lea şi începutul secolului al XVIII-lea, numeroasele conflicte armate ruso-turceşti purtate, cu consecinţele negative de rigoare asupra economiei şi administraţiei, pe teritoriul celor două principate româneşti. Raportul de forţe dintre cele două imperii, în ciuda faptului că s-a manifestat cel mai adesea de partea ruşilor, nu a condus la scoaterea definitivă a principatelor de sub suzeranitatea otomană şi încorporarea lor Rusiei. Contextul politico-militar internaţional, demersurile potrivnice ale Imperiului Austriac, intervenţia treptată a Franţei şi Angliei în problematica sud-estului european, declanşarea Revoluţiei franceze nu numai că au împiedicat transformarea principatelor în gubernii ruseşti, dar au

transformat problematica Țărilor române dintr-un subiect de tratative ruso-turce într-o problemă internațională, europeană. Asta a și fost, în cele din urmă, marea șansă a celor două entități politice românești.

Deși nu a obținut controlul efectiv al celor două principate, Rusia, încurajată de boierimea românească, a obținut treptat o influență considerabilă asupra mersului treburilor interne ale Țării Românești și Moldovei. Sătui de abuzurile domniilor absolutiste fanariote, dornici să preia în mâinile lor cât mai multe din atribuțiile domnești, boierii români au văzut în Rusia acel factor politic și militar capabil să răstoarne starea de lucruri din principate. Apărători ai autonomiei interne tradiționale a țărilor române, așezată pe baze contractuale demonstrate, la nevoie, prin capitulații inventate, boierii români au sperat că Rusia va putea reda țărilor române vechea autonomie care să le permită, în același timp, și preluarea puterii. Aparent, Rusia s-a transformat în apărătoarea acestei viziuni, neprecupețind nicio ocazie pentru a sprijini boierimea locală împotriva domnilor fanarioți promovați de turci.

Politica Rusiei față de principate a fost însă duplicitară, în măsura în care autonomia celor două țări nu constituia obiectivul final al politicii expansioniste rusești. Obiectivul clar definit al rușilor era încorporarea în Imperiu a țărilor române, și nicidecum sprijinirea creării unor entități politice autonome sau chiar independente la nord de Dunăre. Acest aspect s-a văzut cel mai bine în momentele în care Rusia, reușind să se impună pe plan militar în fața Turciei, nu a ezitat să ocupe principatele, impunând o administrație proprie, cum s-a întâmplat în anii 1806-1812 sau 1828-1834. În momentul în care, din cauza presiunilor internaționale, Rusia s-a văzut nevoită să părăsească aceste teritorii, ea nu a plecat cu mâna goală: în urma încheierii tratatului de la București din 28 mai 1812, teritoriul dintre Prut și Nistru, cunoscut sub numele de Basarabia, a trecut pentru mai bine de un secol sub dominație rusească. Nici urmă de autonomie internă românească în aceste episoade. Cu toate acestea, Rusia nu se sfia să fluture stindardul autonomiei interne a principatelor atunci când interesele sale o dictau. Principiul „dacă nu le avem noi, nu le veți avea nici voi" funcționa în asemenea situații. Și în aceste cazuri, cum au fost tratatele de la București (1812), Akkerman (1826) și Adrianopol (1829), prin obținerea statutului de autonomie internă pentru țările române și statutul de putere protectoare pentru sine, Rusia nu avea altceva în vedere decât îndepărtarea acestora de Poartă în scopul de a putea pregăti anexarea.

Atitudinea Rusiei a iritat atât Imperiul Otoman, suzeranul de drept al țărilor române, cât și pe austrieci, neliniștiți de expansiunea rusească spre Balcani. Pe când austriecii au reacționat cel mai adesea prin proiecte de împărțire pe cale amiabilă a teritoriilor principatelor române, Poarta,

exercitându-şi drepturile de suzeran, a intervenit brutal pentru a înăbuşi manifestările de autonomie ale acestora. Mai mult, lupta pentru autonomie internă s-a soldat, în plan administrativ, cu contrariul. După înăbuşirea răscoalei lui Tudor Vladimirescu, din mai 1821 până în toamna anului 1822 turcii au instituit, pentru prima dată, o administraţie militară având în frunte un Guvernator militar turc. Acesta a preluat cea mai mare parte a atribuţiilor puterii statale, având sub controlul său pe ispravnici şi alţi funcţionari judeţeni pe care îi numea direct. Perioada nu a făcut decât să exacerbeze abuzurile administraţiei şi fenomene ca venalitatea slujbelor[1].

## §1. Primele reforme constituţionale (1821-1830)

### 1. Revoluţia lui Tudor Vladimirescu (1821)

Şirul destul de numeros al programelor de reformă a debutat cu revoluţia lui Tudor Vladimirescu îndreptată împotriva stărilor de lucruri din epoca fanariotă. De aceea, conţinutul „revoluţionar" al reformelor propuse este mai puţin evident, în condiţiile în care ele aveau mai curând scopul de a corecta un regim politic decât de a răsturna unul. În cel mai cunoscut program al mişcării, *Cererile norodului românesc* (ianuarie 1821), Vladimirescu cerea, într-un cadru ce conserva privilegiile stării nobiliare şi clăcăşia, relaxarea fiscalităţii şi eliminarea abuzurilor, introducerea domniei pământene, încetarea cumpărării dregătoriilor şi introducerea meritocraţiei, abolirea havaieturilor şi introducerea unor lefuri fixe pentru toţi dregătorii, armată naţională, eliminarea elementelor greceşti din biserică şi administraţie.

### 2. Domniile pământene anteregulamentare (1822-1828)

Revenirea la **sistemul domniilor pământene** a fost singurul rezultat concret al mişcării lui Tudor Vladimirescu şi al multitudinii de proiecte de reformă din anii 1821-1822 (aproximativ 70). Organizarea statului şi raporturile dintre principalii actori ai scenei politice româneşti – domnul şi marii boieri – au fost stabilite concret prin actul separat relativ la principatele Ţara Românească şi Moldova ataşat Convenţiei de la Akerman din 25 septembrie/7 octombrie 1826. Actul instaura o monarhie electivă nobiliară limitată la 7 ani, cu posibilitate de realegere. Deşi era ales de boierii divanului, domnul era responsabil politic şi juridic doar în faţa Turciei şi Rusiei. Dând curs doleanţelor marii boierimi, actul limita puterea domnului, impunând exercitarea acesteia în acord cu divanul boieresc. Reiterarea regimului

[1] *K. Hitchins*, Românii. 1774-1866, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1998, p. 192.

de stări era ilustrată de drepturile de tip *habeas corpus* prin care boierii nu puteau fi pedepsiți în mod arbitrar și nici supuși la pedepse nemeritate.

Unul dintre principalele obiective asumate de domnii pământeni, atât în Moldova, cât și în Țara Românească, a fost reorganizarea aparatului administrativ al statului. Din păcate, înconjurat de un aparat funcționăresc format la școala administrației fanariote, reformele lui Grigore al IV-lea Ghica au rămas fără ecou în Țara Românească. Vechile practici au continuat să fie respectate. Mai ales vânzarea slujbelor, aducătoare de mari profituri, a continuat să fie practicată, plocoanele pentru numirea în funcții, constata consulul Austriei la București, practicându-se în continuare până la cele mai înalte niveluri[1]. În Moldova, Ioniță Sandu Sturdza a perpetuat vechile tare ale regimului fanariot, fără a fi interesat în mod deosebit să le elimine[2].

## 3. Proiectele anteregulamentare de reformă constituțională

Propunerile revoluției lui Vladimirescu au fost reluate și dezvoltate în anii următori, urmărind să distrugă nu doar aberațiile regimului fanariot, dar și să depășească definitiv elementele de structură socio-politică feudale care se făceau încă puternic resimțite. Acestea au luat atât forma unor simple și sumare petiții sau arzuri, cât și forma sistematică și complexă a unui adevărat proiect de constituție (Memoriul cărvunarilor). Ideile de reorganizare a statului ilustrau sensibilitatea micii boierimi române la principiile constituționalismului modern ce veneau în contradicție cu ideea domniei elective nobiliare[3] sau a republicii[4] bazate pe dominația stării boierești lansate de marea boierime. Principiul separației puterilor era consacrat[5] mai mult sau mai puțin clar, s-a propus principiul votului majoritar[6], un șef al statului ales,

---

[1] *C.I. Scafeș, V. Zodian*, Grigore al IV-lea Ghica, Ed. Militară, București, 1986, p. 162-163.

[2] A se vedea *M. Guțan*, Istoria administrației publice românești, ed. a 2-a revăzută și adăugită, op. cit., p. 128-129.

[3] Memoriul lui Al. Villara din 1822; *Shedion de reformăluirea stăpânirii țării Moldaviei* (1822); *Ponturile popilor* (1822); Memoriul cărvunarilor (1822).

[4] Memoriul adresat Rusiei la sfârșitul lui 1821; Memoriul muntean *Îndreptarea țării (după cele) ce a pătimit țara la 1821 de la străini* (sfârșitul lui 1821 – începutul lui 1822).

[5] Memoriul adresat Rusiei la sfârșitul lui 1821; Memoriul muntean *Îndreptarea țării (după cele) ce a pătimit țara la 1821 de la străini* (sfârșitul lui 1821 – începutul lui 1822); Memoriul cărvunarilor (1822); Actul de chezășie înaintat Porții de boierimea moldoveană în 1824.

[6] Memoriul cărvunarilor (1822).

responsabil şi revocabil[1], iar drepturile şi libertăţile omului erau tot mai complet şi sistematic schiţate[2].

Printre doleanţele reformiştilor români se regăseau şi o serie de propuneri de reorganizare a administraţiei publice considerată în epocă cheia succesului demersului reformist: desfiinţarea veniturilor dregătoriilor şi plata doar a salariilor, desfiinţarea venalităţii funcţiilor[3] şi comprimarea aparatului administrativ feudal numericeşte supraîncărcat[4], repartizarea dregătoriilor doar pământenilor, cu excluderea expresă a grecilor[5], răspunderea ispravnicilor de judeţe pentru activitatea lor sau pentru faptele subordonaţilor lor pe care-i numesc[6], inamovibilitatea micilor slujbaşi[7], introducerea principiului legalităţii în activitatea dregătorilor[8] şi aşezarea acestora în slujba norodului[9].

## §2. Regulamentele Organice (1831-1832)

Primele „aşezăminte" care şi-au asumat privilegiul organizării complexe şi sistematice a statului au fost cele două Regulamente Organice intrate în vigoare în anii 1831-1832, în timpul celei de-a doua mari ocupaţii ruseşti (1828-1834). Proiectele Regulamentelor Organice au fost întocmite de către două comisii formate, pentru fiecare Principat, din 8 boieri români. Discuţiile acestora, întrunite la 17/29 iunie 1829 din iniţiativa guvernatorului rus

---

[1] Proiectul de constituţie al lui Eufrosin Poteca din 1827.

[2] Memoriul cărvunarilor (1822); Proiectul de constituţie al lui Eufrosin Poteca din 1827.

[3] Cererile norodului românesc (1821); Arzul către Poartă al boierilor moldoveni emigraţi la Cernăuţi (octombrie 1821); Proiectul de reforme al lui Al. Villara (sfârşitul lui 1821); Memoriul muntean *Îndreptarea ţării (după cele) ce a pătimit ţara la 1821 de la străini* (sfârşitul lui 1821 – începutul lui 1822); Memoriul lui Al. Villara din 1822; Memoriul Cărvunarilor (toamna lui 1822); Actul de chezăşie înaintat Porţii de boierimea moldoveană în 1824; Memoriul din februarie 1829 al lui Mihail Sturdza.

[4] Cererile norodului românesc; Memoriul Cărvunarilor (toamna lui 1822).

[5] Proiectul de reforme al lui Al. Villara (sfârşitul lui 1821); Memoriul muntean *Îndreptarea ţării (după cele) ce a pătimit ţara la 1821 de la străini* (sfârşitul lui 1821 – începutul lui 1822); Cererile delegaţiilor de boieri moldoveni şi munteni către Poartă (aprilie 1822); Proiectul *Ponturile popilor* al boierilor moldoveni (1822).

[6] Proiectul marii boierimi muntene de la sfârşitul lui 1821, Proiectul de reforme al lui Al. Villara (sfârşitul lui 1821); Arzul către Poartă al boierilor munteni (primăvara lui 1822); Memoriul Cărvunarilor (toamna lui 1822).

[7] Proiectul marii boierimi muntene de la sfârşitul lui 1821.

[8] Actul de chezăşie către Poartă din Moldova (1824): *dregătorii să lucreze după pravilele hotărâte, după pravilele politiceşti făcute de-a dreptul spre privirea binelui obştesc.*

[9] Proiectul de constituţie al lui Eufrosin Poteca din 1827.

Jeltuhin, au începute efectiv la Bucureşti pe data de 4/16 iulie 1829 şi au continuat, după noiembrie 1829, sub directa îndrumare a noului guvernator – generalul Kisseleff. La 30 martie/11 aprilie 1830, proiectele Regulamentelor au fost terminate şi trimise la Petersburg unde au fost analizate şi uşor modificate de o comisie formată din Daşcov, Catacazi, Minciaky, Sturdza şi Villara. După ce au fost aprobate de guvernul rus şi supuse dezbaterilor şi votului rapid al unor Adunări extraordinare de revizie româneşti, Regulamentele Organice au intrat în vigoare la 1/13 iulie 1831 în Ţara Românească şi 1/13 ianuarie 1832 în Moldova.

## 1. Caracteristicile Regulamentelor Organice

**1) Caracterul unitar.** Cu mici diferenţe terminologice, cele două Regulamente reglementează aceleaşi instituţii în toate domeniile atât pentru Ţara Românească, cât şi pentru Moldova. Menită să faciliteze Rusiei încadrarea celor două Principate în Imperiu, măsura a contribuit la o şi mai mare apropiere instituţională între cele două state surori ale căror instituţii politico-juridice erau oricum, în mare măsură, asemănătoare.

**2) Caracterul constituţional.** Evaluarea statutului lor de „prime constituţii" ale Principatelor Române este un demers complex ce trebuie să ţină cont de criterii materiale şi formale. Raportate la criteriul material enunţat de art. 16 din celebra Declaraţie franceză a drepturilor omului şi cetăţeanului din 1789, ce impune ca standarde unice pentru existenţa unei constituţii separaţia puterilor în stat şi garantarea drepturilor omului, cele două acte normative nu pot fi considerate nişte constituţii. Ele nu garantează drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, iar schiţarea formală a separaţiei puterilor în stat va avea o cu totul altă finalitate funcţională decât limitarea puterii statale. Privite din perspectiva criteriilor materiale contemporane ale unei constituţii, cele două Regulamente pot fi considerate constituţii, deoarece, dincolo de încărcătura normativă excesivă aparţinând dreptului administrativ, civil, financiar şi procesual[1], ele cuprind (şi) norme juridice ce reglementează acele relaţii sociale fundamentale care sunt esenţiale pentru instaurarea, menţinerea şi exercitarea puterii politice statale. Abordarea Regulamentelor dintr-o perspectivă formală ridică, din nou, semne de întrebare asupra calităţii lor de constituţii. Deşi au fost întocmite de comisii formate din boieri reformişti români şi „revizuite", în final, de adunări obşteşti extraordinare româneşti,

[1] În aceste condiţii, calificarea de „cod constituţional şi administrativ" conferită Regulamentelor Organice de profesorul *T. Drăganu* ni se pare a fi mult mai utilă. A se vedea Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Cluj-Napoca, 1991, p. 39-40

cele două acte normative au avut la bază aşa-numitele instrucţiuni ţariste de la Varşovia (1829), s-au redactat sub stricta supraveghere şi chiar directa implicare a guvernatorului Kisseleff, au fost analizate şi modificate de o comisie întrunită la St. Petersburg şi, în final, aprobate de guvernul rus[1]. Mai mult, celebrul articol adiţional impunea ca orice viitoare modificare a Regulamentelor să se realizeze cu acordul Turciei şi Rusiei[2]. În aceste condiţii, acestora le lipsea caracterul de act juridic fundamental emanat de naţiunea română prin reprezentanţii ei constituanţi. Analizând natura juridică a Regulamentelor Organice din perspectiva ultimelor două criterii, putem susţine că ele **nu** au fost primele constituţii **ale românilor**, însă, caracterul lor de acte constituţionale nu poate fi contestat. De aceea, cea mai evocatoare evaluare a statutului celor două Regulamente ni se pare cea făcută de prof. C.G. Dissescu: „timp de 27 de ani (ele) **au ţinut loc** (s.n.) de constituţiune, de lege fundamentală a principatelor".

3) **Caracterul aristocratic.** În ciuda reducerii drastice a vechilor privilegii boiereşti de natură feudală (desfiinţarea scutelnicilor, de exemplu), Regulamentele aşezau în fruntea statelor româneşti aceeaşi clasă boierească, cu excluderea aproape completă a elementelor burgheze[3] sau ţărăneşti. Membrii celor două Adunări Obşteşti Ordinare erau reprezentanţi ai clerului şi ai boierimii mici şi mijlocii, iar domnul, la rândul său, era ales din rândul marilor familii boiereşti autohtone, cu condiţia ca nobilitatea sa să urce cel puţin până la moşul său.

4) **Caracterul conservator.** Ceea ce şochează pe orice analist al Regulamentelor este ciudata îmbinare între principiile constituţionale moderne şi cele feudal-conservatoare. Viziunea relativ reformistă a boierilor români, modelată de interesele şi perspectivele ruseşti asupra organizării politice a principatelor române, a condus, în final, la o structură organizatorică a

---

[1] A se vedea *Gh. Ungureanu*, Elaborarea Regulamentului Organic, în Regulamentul Organic al Moldovei, Junimea, Iaşi, 2004, p. 95-131. Din întregul proces al elaborării Regulamentului Organic al Moldovei, reiese conflictul dintre intenţia lui Kisselef de a restructura şi moderniza fundamental statul moldovean, mai ales în sensul eliminării abuzurilor de putere ale administraţiei, şi intenţia boierilor români de a-şi păstra vechile privilegii feudale.

[2] „Pe viitor, orice modificare ulterioară, pe care Domnul ar voi să o introducă în Regulament, nu se va putea înfăptui, decât în urma unei autorizaţiuni speciale a Porţei şi cu primirea Curţei Rusiei". Citat de *P. Negulescu* şi *G. Alexianu*, Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol. I, Întreprinderile Eminescu SA, Bucureşti, 1944, p. XI.

[3] Meşteşugarii şi negustorii erau reprezentaţi în Parlamentul unicameral printr-un număr redus de deputaţi (27 în Muntenia şi 21 în Moldova).

statului care conserva domnului puteri ce aminteau de regimul politic fanariot în cadrul unor abia schițate coordonate ale constituționalismului modern.

4) **Caracterul modern.** În mod paradoxal, în ciuda reminiscențelor feudale, influențele liberalismului burghez și principiile constituționalismului modern își fac apariția în cele două Regulamente. Acest lucru s-a datorat, ca să fim corecți, cu prioritate, rușilor și, în special, guvernatorului Kisselef și mai puțin boierilor români. Ele vizează, dacă nu modul în care este exercitată puterea statală și sunt selectați cei care o exercită, modul în care aceasta este principial organizată. În acest sens, Regulamentele au introdus și au organizat puterea statală, pentru prima dată în istoria politico-juridică a principatelor, după principiul modern al *separației puterilor în stat.* Separația puterilor era tripartită: executivul revenea domnului, legislativul domnului și Adunării Obștești Ordinare, iar judecătorescul unei ierarhii de instanțe judecătorești. Reglementarea, în premieră, a separației între puterile statului rămânea în domeniul formalului, în condițiile în care, prin jocul atribuțiilor, domnul devenea organul central al statului. Tentativa limitării puterii domnești eșua astfel într-o construcție care a fost acuzată, pe bună dreptate, de neo-absolutism.

## 2. Organizarea centrală a statului

Regulamentele sintetizau, într-o structură tehnico-juridică fără precedent pentru istoria dreptului public românesc, instituții aparținând celor mai variate ramuri de drept. Câte un capitol aparte (IV) era dedicat în fiecare Regulament organizării administrației publice centrale.

### 2.1. Domnul

Domnul era ales pe viață de către o Adunare obștească extraordinară din rândul marilor boieri ai țării. Alegerea sa era confirmată de către Poartă și notificată puterii protectoare, Rusia. Deși era ales de către boierii români, dreptul de a destitui pe domn aparținea doar celor două puteri în urma unor anchete. Consacrarea monarhiei pământene elective, viagere și nobiliare revigora, parțial și de pe poziții de relativă stabilitate a domniei, vechiul sistem electivo-ereditar de succesiune la tron, dar deschidea dezbaterea asupra aducerii pe tronul principatelor a unui prinț provenit dintr-o dinastie europeană.

Regulamentele Organice renunțau, aparent, la domnia absolutistă a epocii fanariote și instituiau o domnie puternică, deținătoare a unei bune părți a vechilor atribuții, dar mult limitată de puterea deținută de boierimea reprezentată prin vot în Parlamentul unicameral. Conform algoritmului separației puterilor în stat proaspăt instaurat, domnului îi revenea șefia puterii executive pe care, de altfel, o deținea și o exercita concret în mod tradițional. Niciun alt organ de stat nu mai putea avea sarcini executive. Mai mult, se cerea

Adunării obşteşti să nu împiedice în niciun fel "stăpânitoarea putere" dată domnului. Titlul de *puterea suverană de administraţie şi de paza bunei rânduieli* (ROM) sau *puterea de sine stăpânitoare şi săvârşitoare pentru ţinerea bunei orânduieli şi pentru răpaosul obştii* (art. 376 ROV), ne lămureşte asupra prestigiului şi sarcinilor ce reveneau executivului.

Din nefericire, separaţia puterilor era doar formal stipulată. Situat, cu prioritate, în centrul executivului, domnul rămânea un monarh activ secondat în activitatea sa de un Sfat administrativ. Recrutat de domn, subordonat şi răspunzător politic doar faţă de acesta, Sfatul se înscria mai mult în tiparul consiliilor auxiliare monarhului absolut decât în tiparul guvernului modern. Mai mult, consacrarea domnului ca unic şef al executivului şi lipsa unei bicefalii tipice regimului parlamentar era evidenţiată de faptul că, prin contrasemnarea actelor domniei de către marele postelnic, se avea în vedere simpla întărire a acestora, şi nu transferul de responsabilitate politico-juridică.

În acelaşi timp, deşi împărţea puterea legislativă cu Obişnuita adunare obştească, domnul apărea, prin atribuţiile sale, ca unic legiuitor. Iniţiativa legislativă îi aparţinea în întregime, iar Adunarea obştească se pronunţa asupra proiectelor de lege prin anaforale lipsite, fără acordul domnului, de orice efect juridic. În consecinţă, limitarea puterii executive de către cea legislativă era inexistentă. În aceste condiţii, dreptul domnului de a dizolva adunarea nu crea un raport specific regimului parlamentar între legislativ şi executiv. Dimpotrivă, se poate afirma că ecuaţia domn-adunare obştească se situa în tiparul raportului dintre domnie şi adunarea de stări specific epocii fanariote.

Pe de altă parte, interesul Rusiei de a exista o viaţă politică echilibrată în principate a condus, în mod paradoxal, la apariţia unor elemente firave ale regimului parlamentar. Înzestraţi cu puteri foarte mari şi oscilând permanent între un absolutism despotic şi unul luminat, domnii nu au fost lăsaţi de ruşi să abuzeze de dreptul lor de a dizolva Adunarea. Mai mult, pentru a menţine echilibrul, domnul a numit, adesea, miniştri dintre boierii agreaţi de legislativ. Pe de altă parte, deşi miniştrii erau simpli agenţi ai domnului complet iresponsabili, neputând face nimic în nume propriu, de-a lungul epocii au apărut numeroase cazuri în care Adunarea a tras la răspundere direct pe miniştri şi cazuri în care aceştia au avut iniţiative în faţa legislativului fără acordul domnului.

Se contura astfel, treptat, un executiv bicefal format din domn şi guvern[1]. Această tendinţă a fost consacrată şi de programele de reformă ale epocii, care încep să ceară tot mai insistent inviolabilitatea domnului şi responsa-

[1] *T. Drăganu*, op. cit., p. 56-57.

bilitatea ministerială[1]. Chiar şi domnul conservator Mihail Sturza cerea, în ianuarie 1846, să i se acorde inviolabilitatea, iar slujbaşii să răspundă în faţa Adunării[2].

Aceleaşi puteri final discreţionare le manifesta domnul şi faţă de puterea judecătorească. Mai puţin evidentă în Valahia decât în Moldova, imixtiunea domnului în actul de justiţie a dat naştere la numeroase abuzuri şi la o subordonare a puterii judecătoreşti arbitrariului domnesc.

În calitatea pe care o deţinea, domnul numea şi revoca pe toţi funcţionarii publici, în frunte cu miniştrii, principalii săi colaboratori la guvernare. Ca o reminiscenţă a epocii feudale, domnul păstra şi dreptul de a acorda titluri de nobleţe sau de a le revoca după bunul său plac. O noutate era calitatea de şef suprem al miliţiei, ce revenea domnului în ambele principate.

### 2.2. Căimăcămia

În cazul vacanţei scaunului domnesc, atribuţiile domniei erau exercitate de un organ colectiv cu caracter provizoriu intitulat Căimăcămie sau Vremelnica ocârmuire (art. 18 ROV, art. 19 ROM). Aceasta era formată din trei membri de drept: preşedintele Înaltului Divan, ministrul de interne şi ministrul de justiţie. În atribuţiile căimăcămiei, exercitate până la alegerea noului domn, intrau mai toate atribuţiile domneşti. Căimăcămia nu putea, însă, să destituie pe funcţionari decât pentru delicte evidente, iar funcţionarii numiţi de ea trebuiau confirmaţi de noul domn. De asemenea, căimăcămia nu putea acorda titluri de nobleţe.

### 2.3. Obştească adunare ordinară

Obştească adunare ordinară era formată din 42 de membri în Ţara Românească şi 35 în Moldova, aleşi pentru un mandat de 5 ani. Deşi lipsită de iniţiativă legislativă, faptul că ei îi revenea dezbaterea şi votarea proiectelor de lege o ancora, exclusiv, în spaţiul rezervat legislativului. Având, însă, în vedere că recrutarea membrilor acestui organ se făcea pe criterii de stare privilegiată – aveau acces în Adunare doar clerul înalt şi boierimea –, nu putem să vorbim despre un parlament modern şi nici despre un guvernământ reprezentativ. Doar controlul asupra bugetului statului amintea, pe fond, de caracteristicile parlamentarismului modern. Acestuia i se alăturau practici

---

[1] Proiectul de Constituţie al lui Ion Câmpineanu din 5/17 noiembrie 1838, pct. e) şi l); Programul Conjuraţiei confederative al lui Leonte Radu din octombrie 1839, nr. 2. A se vedea *V. Georgescu*, Mémoires et projets de réforme dans les Principautés Roumaines 1831-1848, Bucureşti, 1972, p. 122.

[2] *A. Iordache*, Principatele române în epoca modernă, vol. II, Ed. Albatros, Bucureşti, 1998, p. 156.

moderne ca mesajul tronului la deschiderea sesiunii parlamentare şi adoptarea legilor prin vot majoritar (spre deosebire de adunările de stări, unde votul era, de regulă, unanim).

### 2.4. Miniştrii

Una dintre priorităţile reformei administraţiei publice româneşti era reducerea aparatului funcţionăresc supradimensionat, mai ales la nivel central, şi construirea unui aparat modern bazat pe principiile raţionalismului, eficienţei şi competenţei. În acest sens, reforma înfăptuită de Regulamente reflecta atât doleanţele reformiştilor români, cât şi viziunea pragmatică a ruşilor despre conducerea principatelor.

Plecând de la aceste premise, nu este surprinzător că în locul armatei de dregători cu sau fără dregătorii, legaţi, mulţi dintre ei, de fastul curţii domneşti, a apărut la nivelul administraţiei centrale o mână de înalţi funcţionari ce urmau să deţină şi să exercite concret anumite atribuţii legate de funcţiile pe care statul român regulamentar înţelegea să le realizeze la epoca respectivă.

Denumirea de *miniştri, conferită acum în premieră* (art. 46 ROV şi art. 49 ROM), reflecta transformarea lor în adevăraţi funcţionari publici puşi în slujba statului şi a interesului general. Conceptul se arăta modern şi în substanţa lui, în condiţiile în care aceşti noi funcţionari publici deveneau unici titulari ai marilor servicii publice – ministerele.

Marii dregători erau aleşi şi revocaţi de domn după bunul său plac. Conform tradiţiei, miniştrii erau aleşi dintre marii boieri proprietari de întinse suprafeţe de pământ. Ei erau subordonaţi direct domnului, în calitatea sa de şef al puterii executive, făcând politica acestuia şi răspunzând în faţa lui de actele lor. Tocmai de aceea, odată cu Regulamentele Organice şi introducerea principiului separaţiei puterilor în stat, miniştrii ies din sfera puterii judecătoreşti. Ei nu mai realizează acte de judecată, iar numele lor va fi asociat, de acum încolo, doar cu puterea executivă şi administraţia publică centrală.

Deoarece domnul era un factor activ în guvernare (şi domneşte, şi guvernează), activitatea miniştrilor săi se realiza sub directa îndrumare şi aprobare a acestuia. Din această cauză, domnitorul era răspunzător pentru actele miniştrilor săi, pe care îi acoperea[1] în faţa parlamentului. În consecinţă, forul legislativ putea, prin anaforale, doar sesiza pe domn cu privire la reaua administraţie sau abuzurile miniştrilor săi.

Faptul că miniştrilor le era permis să facă parte din parlament, să participe la şedinţele parlamentare şi să dea informaţii, fiecare cu privire la resortul său, nu implica şi o răspundere politică a acestora în faţa legislativului.

---

[1] *P. Negulescu, Gh. Alexianu*, op. cit., p. XLI.

### 2.5. Ministerele

Fiecare ministru se afla în fruntea unui minister organizat ca serviciu public central specializat, cu caracter permanent şi cu atribuţii bine determinate. Apariţia acestor ministere a însemnat, în primul rând, dispariţia confuziei de atribuţiuni de tip feudal, când toţi dregătorii puteau exercita orice fel de atribuţii şi executa orice fel de sarcini după placul domnesc. Fiecare minister avea o *competenţă materială* specializată, bine determinată prin Regulamente, competenţă pe care nu o putea depăşi. În acelaşi timp, legea reglementa competenţa teritorială generală a ministerelor, renunţându-se la competenţa teritorială limitată a anumitor dregători superiori, cum era, de exemplu, Caimacamul de Craiova.

Renunţându-se la multitudinea de dregătorii, multe din ele lipsite de orice finalitate practică într-o administraţie publică modernă, Regulamentele au înfiinţat 6 ministere: *Ministerul treburilor dinăuntru* sau *Ministerul de interne*, *Ministerul de finanţe* sau *Vistieria*, *Secretariatul de stat* sau *Postelnicia*, *Ministerul dreptăţii* sau *Marea logofeţie a dreptăţii*, *Ministerul treburilor bisericeşti* sau *Marea logofeţie a credinţei* şi *Ministerul Oştirii* sau *Miliţia*. În general, noile organe nu corespundeau celor vechi, fiind vorba aici mai mult de o comasare de atribuţii aparţinând unei diversităţi de dregători decât de o reformare a fiecăreia din vechile dregătorii[1].

### 2.6. Sfatul administrativ

Alcătuit din miniştrii de interne, de finanţe şi din secretarul statului şi funcţionând sub preşedinţia domnului sau a marelui vornic, Sfatul administrativ a înlocuit multisecularul Sfat domnesc, prefigurând apariţia guvernului modern. Totuşi, statutul lor de simple instrumente ale puterii domnului şi iresponsabilitatea lor în faţa parlamentului împiedicau transformarea acestuia într-un guvern responsabil pentru politica sa, aşa cum ar fi pretins mecanismele unui adevărat regim parlamentar[2] şi principiile moderne de exercitare a puterii executive.

Rolul Sfatului era de veghea şi asigura mersul treburilor, de a pregăti materialul lucrărilor Adunărilor obşteşti şi de a alcătui proiectele de legi ce urmau să fie votate în parlament. Totuşi, Sfatului îi revenea sarcina de a dezbate problemele urgente doar în ceea ce priveşte treburile dinăuntru, finanţele şi comerţul (art. 138 ROM şi 148 ROV). Rezoluţiile Sfatului, în aceste cazuri, urmau să fie puse în lucrare după ce erau aprobate de domn.

---

[1] Pentru amănunte, a se vedea *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, op. cit., p. 137-138; 149-151.

[2] *T. Drăganu*, op. cit., p. 51-54.

### 2.7. Sfatul administrativ extraordinar

Numit şi *Marele sfat al Miniştrilor*, Sfatul administrativ extraordinar a fost înfiinţat doar de ROV (art. 149). El urma să fie convocat şi prezidat doar de domn, ori de câte ori credea de cuviinţă, pentru a lua măsuri administrative în probleme foarte importante. Marele sfat era alcătuit din toţi cei şase miniştri ai domnului. Şi acest organism nu era altceva, din punct de vedere funcţional, decât o prelungire a fostului Sfat domnesc. Chiar dacă avea o componenţă mult mai largă, lipsa unei competenţe reale în determinarea politicii generale a statului, inexistenţa ideii de solidaritate ministerială, la care se adăuga caracterul nepermanent al activităţii sale, împiedicau Marele Sfat să se transforme într-un guvern modern.

Printr-un ofis al guvernatorului din 26 decembrie 1831 a fost înfiinţat şi în Moldova un Sfat administrativ extraordinar ce urma să se adune de două ori pe săptămână[1]. În aceste condiţii, sfatul administrativ ordinar moldovean urma să se întrunească zilnic. Aceste instituţii au preluat ştafeta de la Divanul împlinitor care, în perioada 1829-1831, a administrat principatele sub supraveghere rusească.

Ambele organisme – Sfatul administrativ ordinar şi cel extraordinar – aminteau, fie prin componenţa lor, fie prin modul de organizare, mai mult de nişte consilii administrative specializate, anexe ale monarhului, decât de un guvern însărcinat cu o competenţă generală în administrarea statului.

Având în vedere precizările sumare ale Regulamentelor, atribuţiile şi poziţia celor două Sfaturi moldoveneşti în ecuaţia puterii executive s-au conturat în practica administraţiei guvernamentale. Analiza acesteia nu permite însă delimitarea strictă a unor atribuţii specifice pentru cele două organisme. Ambele se ocupau cu soluţionarea afacerilor curente de administraţie generală ale ţării. Activitatea lor se putea grupa în patru direcţii principale: deliberarea ca organ consultativ asupra celor mai multe afaceri, fără să ia o decizie; elaborarea proiectelor de legi, amendamente, decrete; punerea în executare a legilor sancţionate de domn; unele atribuţii de decizie[2]. Era evident, totuşi, că Sfatul ordinar, în baza atribuţiilor sale regulamentare, se ocupa cu precădere de afacerile interne şi de finanţe[3]. Viaţa administrativă moldovenească a impus, treptat, o preeminenţă a Sfatului administrativ extraordinar. Prin întrunirea voinţei tuturor miniştrilor (adesea reprezentaţi de directorii ministeriali), Sfatul administrativ extraordinar a conferit soluţiilor

[1] În februarie 1833 s-a făcut şi modificarea conformă a Regulamentului Organic al Moldovei.

[2] A se vedea *E. Negruţi-Munteanu*, Sfatul administrativ al Moldovei între anii 1832-1862, în A.I.I.A.I., vol. VIII/1971, p. 181.

[3] *Idem*, p. 179-181.

şi deciziilor sale o greutate sporită. Mai ales prezenţa directorilor de minister a conferit lucrărilor acestui organ o componentă şi competenţă profesională, iar actelor rezultate tehnicitatea necesară în contextul înmulţirii materiilor administrative în care sfatul trebuia să se pronunţe. De aceea, contopirea atribuţiilor celor două sfaturi s-a realizat în favoarea celui extraordinar, acesta conturându-se, după 1849, ca adevăratul „executiv" al ţării. S-au conturat şi trăsăturile unui executiv modern prin faptul că rezoluţiile Sfatului prin care se puneau în executare legile nu mai trebuiau confirmate de către domn.

## 3. Administraţia publică locală

Regulamentele Organice, prin textul iniţial şi prin actele normative adiţionale, au reglementat în amănunt organizarea administrativ-teritorială a celor două principate, organele existente la nivel local, precum şi atribuţiile lor în administrarea intereselor generale sau locale.

În ceea ce priveşte organizarea administrativ-teritorială, Regulamentele au menţinut mai vechile unităţi administrativ-teritoriale. Schimbări importante au intervenit însă la nivelul atribuţiilor organelor administrative locale, cât şi în ceea ce priveşte stabilirea locului şi rolului lor în cadrul ierarhiei administrative statale.

### 3.1. Judeţele/ţinuturile

Regulamentele menţineau vechea împărţire a principatelor în *judeţe* (Muntenia) şi *ţinuturi* (Moldova), ambele lipsite, ca şi în trecut, de personalitate juridică. La nivelul acestor circumscripţii administrativ-teritoriale, centrul îşi avea proprii agenţi, numiţi în Muntenia *(o)cârmuitori*, iar în Moldova *ispravnici administratori*. Aceştia erau înzestraţi, spre deosebire de trecut, numai cu atribuţii administrative, realizându-se astfel o reală separaţie între administrativ şi judecătoresc[1]. Ei urmau să fie numiţi de domn pe trei ani dintre doi candidaţi propuşi de Sfatul administrativ (art. 352 ROV), urmau să depindă de Departamentul de interne, dar puteau primi ordine şi de la ceilalţi miniştri în privinţa treburilor departamentului lor (art. 147 ROV). Deşi numiţi de domn, ei nu mai erau simpli reprezentanţi ai intereselor domneşti în teritoriu, ci agenţi ai executivului, însărcinaţi cu executarea ordinelor primite în realizarea intereselor statale.

La dispoziţia acestor agenţi se afla o cancelarie compusă dintr-un sameş, cap al cancelariei, un ajutor de sameş şi doi scriitori.

[1] Atribuţiile judecătoreşti nu dispar chiar în întregime, ocârmuitorilor revenindu-le judecata pricinilor poliţieneşti mici şi a celor administrative.

### 3.2. Plăşile/ocoalele

Fiecare judeţ/ţinut avea subdiviziuni administrativ-teritoriale numite *plăşi* în Muntenia şi *ocoale* în Moldova, lipsite, ca şi judeţele/ţinuturile, de personalitate juridică. Ele erau conduse, în Muntenia, de *sub-cârmuitori* numiţi pe trei ani de către domn, la recomandarea Sfatului administrativ, dintre cei doi candidaţi aleşi pentru fiecare plasă sau ocol de către şeful judeţului împreună cu proprietarii din judeţ (art. 353 ROV). În Moldova, în fruntea ocoalelor se aflau *privighetori de ocoale* aleşi tot pe trei ani de şeful ţinutului şi vorniceii satelor din ţinut, dintre boiernaşi, mazili sau neamuri, proprietari în circumscripţie (art. 404 ROM). Cel ales era confirmat de domn.

Prin această instituţie, legiuitorul regulamentar a ieşit complet din tiparele tradiţiei instituţionale româneşti în materie. În primul rând, după model rusesc, cei doi funcţionari erau aleşi, iar nu numiţi în mod direct, cum s-a întâmplat în epoca fanariotă. În al doilea rând, se pare că prin atribuţiile acordate, legiuitorul a dorit să transforme aceste organe administrative locale în nişte apărătoare ale intereselor comunităţilor săteşti din cadrul ocoalelor şi plăşilor, ferindu-le de arbitrariul şi abuzurile vechii administraţii. În acest scop, pe lângă atribuţii ce vizau concentrarea impozitelor din circumscripţia lor şi transmisia acestora la reşedinţa judeţului, ei aveau în grijă şi apărarea sătenilor de năpăstuiri, raportând neregulile constatate şefului de judeţ, având dreptul, dacă acesta nu lua măsuri, să se adreseze direct Ministrului de interne [art. 405 lit. a) şi b) ROM]. De asemenea, prin recurgerea la sistemul alegerii, şi nu al numirii, cum ar fi fost normal, se urmărea recrutarea unor candidaţi merituoşi şi destoinici, calităţi garantate de moşierii locali[1].

În calitatea lor de agenţi ai centrului la acest nivel, privighetorii şi subocârmuitorii se aflau în subordinea şefilor de judeţ/ţinut, cărora trebuiau să le raporteze cu privire la toate evenimentele importante ce aveau loc în lumea satelor.

### 3.3. Oraşele

Organizarea oraşelor s-a făcut diferit în această perioadă, după cum ele se aflau în proprietate privată (embaticare) sau erau libere, acestora din urmă recunoscându-li-se expres personalitatea juridică. De asemenea, celor două capitale li s-a conferit o organizare diferită de cea a celorlalte oraşe.

La baza organizării municipale a stat recunoaşterea unor interese proprii oraşelor pe care acestea puteau să le rezolve prin organe alese, făcându-se simţite prin aceasta primele influenţe ale teoriei descentralizării

[1] Domnia lui Bibescu, Legi şi decrete 1843-1848, Tomul al II-lea, Tipografia Curţii Regale Gobl Fii, Bucureşti, 1894, p. 282.

administrative[1]. La Iaşi şi Bucureşti se înfiinţa, în consecinţă, câte un Sfat orăşenesc compus din 5 membri aleşi de comunitate. *Preşedintele Sfatului* era ales de Obişnuita Obştească Adunare moldoveană din sânul ei ca al cincilea membru, iar de cea munteană dintre membrii Sfatului, la propunerea ministrului de interne.

Sfatul se aduna de cel puţin două ori pe săptămână în *Casa oraşului* şi era asistat la dezbateri de un comisar al guvernului. Acesta raporta ministrului de interne orice constatare de *necredinţă sau lenevire*, fără a avea dreptul să se amestece în afacerile oraşului. Atribuţiile Sfatului erau extrem de reduse: aprovizionarea cu alimente, curăţenia, menţinerea ordinii şi înfrumuseţarea oraşului. Ambele Sfaturi puteau aduce la cunoştinţa Ministerului de Interne nevoile oraşului. Hotărârile sfatului erau executorii doar după ce primeau aprobarea marelui vornic, iar socotelile comunei („adeverirea sumelor adunate de către acest sfat şi cheltuielile urmate pe fieştecare lună") erau supuse controlului finanţelor statului în Moldova şi ministrului de interne în Muntenia.

Celelalte oraşe şi târguri îşi cârmuiau *materialnicele interesuri* prin câte un *sfat* format din 4 membri în Muntenia şi un sfat, numit *magistrat*, cu 3 membri în Moldova, ales de cetăţeni cu un anume cens de avere. Ispravnicul judeţului trebuia să vegheze ca membrii magistratului să nu abată *către al lor în parte folos ceea ce s-a hărăzit spre binele obştesc.*

Regulamentele renunţau la judeţul/şoltuzul medieval şi acordau *agiei* atribuţiile de executare a prevederilor Regulamentului în materie poliţienească şi edilitară, precum şi executarea tuturor hotărârilor Sfatului Orăşenesc.

Ţinând cont de noile necesităţi ale societăţii, o serie de servicii publice la nivel local au fost modernizate şi s-au înfiinţat altele noi: s-a modernizat *poliţia* municipală printr-o redistribuire a sarcinilor pe culori (Bucureşti) sau cvartaluri (Iaşi), s-a organizat serviciul de pompieri (tulumbagii) pe lângă poliţie, s-a îmbunătăţit *serviciul sanitar* prin crearea de posturi de medici în toate oraşele, s-a desăvârşit reglementarea carantinelor în vederea prevenirii ciumei şi s-a organizat *instrucţia publică* prin înfiinţarea în fiecare capitală de judeţ de şcoli primare de ambele sexe, laice, unde urma să se înveţe în limba română.

### 3.4. Satele

Spre deosebire de oraşe, Regulamentele ofereau satelor o organizare sumară, ca dovadă a dezinteresului pentru viaţa administrativă a acestora.

---

[1] Printre istoricii români ai administraţiei publice locale, această consideraţie este destul de răspândită. A se vedea *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul administrativ adnotat, Institutul de arte grafice Vremea, Bucureşti, 1930, p. 284.

Sătenii puteau alege acum, după ani de numiri directe, în Muntenia câte un *pârcălab*, iar în Moldova câte un *vornicel*, cu ştirea şi învoirea atât a cârmuitorului judeţului, cât şi a stăpânului moşiei, după vechiul obicei. În sarcina lor era strângerea capitaţiei, pentru care locuitorii satelor răspundeau solidar. Tot la nivelul satelor se înfiinţa un *sfat sătesc* format din 6 membri aleşi anual, cărora li se alăturau preotul şi proprietarul ca membri de drept. Principala sa atribuţie era gestionarea *cutiei obşteşti* a satului, nou înfiinţată în scopul plăţii pârcălabului sau vornicelului ori pentru completarea lipsurilor ce se puteau ivi în suma capitaţiei satului. Se recunoştea prin aceasta satelor un început de personalitate juridică[1]. Prezenţa proprietarului în sfat nu făcea altceva decât să confirme situaţia dificilă a satelor lipsite de proprietatea pământului. Din păcate, ascendentul de autoritate de care se bucura acesta, sprijinit mai totdeauna de autorităţile locale, a subjugat în continuare interesele obştii săteşti intereselor sale.

Unele atribuţii administrativ-poliţieneşti la nivelul satelor avea şi *judeţul sătesc*, înfiinţat prin art. 319, Capitolul VIII, Secţia II din Regulamentul Organic al Moldovei. Deşi exercita în principal atribuţii judecătoreşti, el avea sarcina, în baza art. 429 din Capitolul IX, ca în satele situate la graniţa dintre ţările române să elibereze locuitorilor ce treceau temporar dintr-o parte în alta pentru lucru pe moşiile vecine adeverinţe (răvaşe de drum), cu indicarea domiciliului lor[2].

## 4. Organizarea judecătorească

Organizarea judecătorească a consacrat acum, definitiv, o serie de principii moderne: separaţia între administrativ şi judecătoresc, inamovibilitatea judecătorilor, organizarea ierarhică a instanţelor şi specializarea lor.

Regulamentele înfiinţau instanţe speciale şi ordinare. La nivelul satelor, competent să judece pricinile dintre ţărani era **tribunalul sătesc**, ca **instanţă specială** formată din preot şi trei săteni. Tot ca instanţe speciale s-au înfiinţat la Bucureşti, Iaşi şi Craiova **tribunalele apelative de comerţ** competente să judece în legătură cu faptele de comerţ.

La nivelul judeţelor/ţinuturilor, ispravnicii şi zapcii, deşi erau organe ale administraţiei publice, păstrau atribuţii de judecată în materie poliţienească, fiscală şi a plângerilor boierilor împotriva clăcaşilor. De asemenea, la nivelul capitalelor funcţiona câte un **tribunal poliţienesc** ce avea în atribuţii judecarea pricinilor penale minore din oraş.

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, 1906, p. 355.

[2] *C. Gonciaru*, Judeţele săteşti din Moldova şi arhivele lor până la aplicarea legii comunale (1832-1864), în R.A., Anul VIII, nr. 1/1965, p. 76.

Sistemul instanțelor ordinare avea la bază **tribunalele județene/ținut** competente să judece, în primă instanță, pricinile civile și comerciale, iar ca instanță de apel pricinile civile inferioare sumei de 150 taleri (ROV) și celei de 1500 piaștri (ROM). Apelul în materie civilă și comercială era încredințat **divanurilor judecătorești** înființate la București, Iași și Craiova. Apelul în materie penală era încredințat, în Țara Românească, divanurilor judecătorești (devenite Curți apelative din 1847) de la București și Craiova, iar în Moldova **tribunalului de pricini criminale** de la Iași.

Ca instanță supremă funcționa în Țara Românească **Înaltul divan** (**Înalta curte**, din 1847). Acesta judeca apelurile înaintate împotriva hotărârilor divanelor judecătorești și ale tribunalelor de comerț. În Moldova, instanță supremă era **Divanul domnesc** ce judeca apelurile înaintate în materie civilă, mobiliară și imobiliară, și în materie penală. Deși domnul nu participa la judecată, păstrând aparența separației puterilor în stat, prin dreptul său de a confirma hotărârile instanței supreme și prin dreptul de a cere rejudecarea unei cauze în fața aceleiași instanțe el influența activitatea justiției. Din nefericire, o lege munteană din 1835 sporea imixtiunea domnului în justiție, stabilind cazuri în care hotărâri ale Înaltului divan puteau fi atacate în fața unui Consiliu consultativ prezidat de domn. Acest consiliu verifica temeiul recursului și trimitea cauzele spre rejudecare Înaltului divan. Instanța supremă, întrunită sub președinția domnului, rejudeca pricina.

Prin Regulamente s-a urmărit transformarea judecătorilor în adevărați funcționari publici: s-a pus accent pe profesionalizare, li s-au acordat doar atribuții judecătorești, s-a introdus salarizarea și s-a propus acordarea inamovibilității. În acest sens, s-au impus criterii clare de selecție a judecătorilor și s-a încercat să se confere o dimensiune deontologică activității acestora. De asemenea, au fost introduși pe „scena juridicului" actorii moderni ai lumii instanțelor: procurorii și avocații.

## 5. Organizarea fiscală

Pași importanți în limitarea abuzurilor în materie financiară au fost separarea listei civile a domnului de vistieria țării și acordarea Adunării obștești a dreptului de a reglementa încasarea veniturilor și destinația cheltuielilor statului împreună cu dreptul de a controla exercițiul bugetar. Sub Convenția de la Paris, a fost reglementată, ca normă de valoare constituțională, obligativitatea întocmirii unui buget de venituri și cheltuieli și votarea sa de către parlament. Mecanismele de încasare și înregistrare a veniturilor au fost simplificate, punându-se astfel bazele unui sistem de finanțe publice.

Tipul obligațiilor fiscale, precum și modul de impunere au fost regândite dintr-o perspectivă modernă. S-au desființat dările de cotitate și s-a consacrat

definitiv sistemul răspunderii fiscale personale. Fiecare cap de familie țărănească urma să plătească unui impozit de 30 lei (**capitația**), indiferent de starea materială., în timp ce negustorii, industriaşii şi meseriaşii plăteau un impozit special – **patenta**. Conservând privilegiile de tip feudal, Regulamentele scuteau boierii şi clerul de la plata impozitelor.

### 6. Organizarea bisericii

Statutul de biserică de stat al Bisericii Ortodoxe Române (B.O.R.) a fost accentuat prin demersul Regulamentelor Organice de a o transforma într-o simplă instituție a statului. Astfel, împotriva canoanelor şi a tradiției raporturilor dintre statul român şi B.O.R., mitropoliții şi episcopii urmau a fi aleşi de către Obişnuita adunare. Ieşite din domeniul dreptului canonic, aceste relații au intrat în sfera dreptului administrativ: preoții urmau a fi hirotonisiți numai cu recomandarea logofătului pricinilor bisericeşti, iar administrarea imenselor averi bisericeşti se făcea de către stat. Totodată, se remarcă, sub influența anticlericalismului iluminist şi a cezaro-papismului de tip rus, o tendință de împingere a B.O.R. spre periferia vieții politico-legislative. Semnificativ în acest sens este faptul că reprezentanții bisericii nu au fost chemați la dezbaterea Regulamentelor. Păstrând tradiția, acestea acordau, totuşi, mitropolitului şi episcopilor locul de cinste în Obştească adunare.

## §3. Revoluția de la 1848 şi importanța ei pentru evoluția constituționalismului românesc

### 1. Țara Românească şi Moldova

Revoluția de la 1848 în Țările Române, parte a fierberilor ce cuprinseseră întreaga Europă de la vest la est, s-a înscris, din punct de vedere ideologic, în curentul de idei specific revoluționarilor europeni paşoptişti. Cu toate acestea, circumstanțele socio-politice, economice şi instituțional-juridice din Principate nu numai că justificau dinăuntru, cum susținea Bălcescu, necesitatea reformelor, dar au aşezat şi accente reformiste specifice în programele şi proiectele revoluționare româneşti. Acest lucru se explică prin faptul că, în vestul Europei, mai ales în Franța – sursa permanentă de inspirație a revoluționarilor români –, elementele burgheze reuşiseră încă de la începutul secolului să determine schimbări instituționale fundamentale, având la bază, în mare parte, principiile revoluționare de la 1789. Spre deosebire de acestea, în Țările Române de la mijlocul secolului al XIX-lea, în ciuda reformelor introduse prin Regulamentele Organice, mai funcționau încă instituțiile specifice feudalismului. De aceea, programele de reformă, petițiile de drepturi şi

proiectele de constituţie ale anului 1848 românesc urmăreau, în marea lor majoritate, să reformeze din temelie societatea şi statul român, pornind de la prerogativele şi modul de alegere a domnului până la raporturile dintre ţărani şi proprietari.

Demn de remarcat este faptul că viitoarea organizare democratică a statului urma să se realizeze într-o formulă raţională sistematizată în cadrul unui act juridic dotat cu supremaţie. De aici şi numeroasele trimiteri la constituţie, de aici şi naşterea primului proiect de constituţie care aşeza într-o formulă tehnico-juridică modernă principiile constituţionalismului. Naşterea constituţiei urma să dea, în construcţia ideologică a romantismului paşoptist, un contur raţional-juridic afirmării unităţii politice a naţiunii române. Luând în considerare toate aceste aspecte, era firesc ca redactarea constituţiei să revină unei adunări generale constituante româneşti care să dea expresie suveranităţii a cărei titulară era naţiunea română.

Viziunea revoluţiei muntene asupra organizării statului şi raporturilor acestuia cu cetăţeanul s-a conturat lingvistic şi structural în cadrul a o serie de petiţii şi proclamaţii (Petiţia anonimă din aprilie 1848, broşura *Ce sunt meseriaşii?*) ce au culminat cu *Proclamaţia de la Islaz* din iunie 1848. Toate acestea se constituiau ca un răspuns reformator dat neclarităţii şi conservatorismului regimului regulamentar a cărui ordine constituţională se dorea a fi înlăturată. Din întreg eşafodajul instituţional se evidenţia mai mult o tendinţă spre guvernământul de adunare[1] decât spre regimul parlamentar clasic. Se avea în vedere o mai clară delimitare între puterile statului, inamovibilitatea magistraţilor, monarh ales şi responsabil, responsabilizarea juridică a guvernului în faţa legislativului, guvernământul reprezentativ unicameral bazat pe un vot popular, dar nu universal. Tot aici se regăseau o serie din drepturile şi libertăţile „civile şi politice" de primă generaţie a căror recunoaştere şi garantare se cerea a fi făcută în mod egal pentru toţi cetăţenii, cu eliminarea tuturor privilegiilor de stare: dreptul de petiţionare, inviolabilitatea domiciliului, libertatea presei, libertatea de exprimare, garantarea proprietăţii, dreptul la învăţătură, desfiinţarea robiei şi a clăcăşiei.

Abătându-se de la modelul belgian, selectat, în final, ca resursă fundamentală a importului instituţional, tiparul organizatoric propus de *Proclamaţia de la Islaz* sau republicanismul propovăduit de N. Bălcescu în *Manualul bunului român* vor ceda în favoarea monarhiei constituţionale parlamentare.

Având în vedere modul în care a fost adoptată, criteriile formale şi materiale de evaluare a unei constituţii, se poate afirma că *Proclamaţia de la Islaz* nu poate fi definită ca o lege fundamentală. Ea are valoarea unei declaraţii de

[1] *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 361.

drepturi combinate cu un program politic de organizare a statului pe baze noi (V. Şotropa) un act preconstituţional care a avut şansa de a ţine loc de constituţie în cele câteva luni în care guvernul revoluţionar a deţinut puterea.

În comparaţie cu programele revoluţionare muntene, cele moldovene s-au remarcat, în genere, printr-o moderaţie care urmărea să recupereze, de pe poziţii evoluţioniste, aspectele pozitive ale ordinii constituţionale regulamentare. Faţă de acestea contrasta flagrant, prin modernitatea limbajului, a structurii tehnico-juridice şi a principiilor constituţionale, proiectul de constituţie pentru Moldova elaborat de M. Kogălniceanu la 1848. Propunerile sale erau menite, în esenţă, să înlăture pârghiile neo-absolutismului regulamentar. Probabil aşa se explică predilecţia autorului pentru o **separaţie rigidă a puterilor în stat** care să nu mai permită domnului să exercite o putere politică exorbitantă. Ca urmare, regimul politic propus de Kogălniceanu reconstruieşte mai curând elementele Constituţiei revoluţionare franceze din 1791 decât creionează trăsăturile regimului parlamentar. Kogălniceanu propunea o domnie pământeană şi electivă ancorată exclusiv în spaţiul puterii executive. Atribuţiile legislative ale domnului erau considerabil restrânse la un drept de sancţionare a legilor votate de parlament, însă numai în baza unui drept de veto suspensiv, şi la un drept de promulgare a acestora. Şef al executivului, domnul se bucura de inviolabilitate[1] şi iresponsabilitate. Miniştrii, numiţi şi revocaţi de domn, contrasemnau actele domneşti, asumându-şi prin aceasta o responsabilitate exclusivă („singuri răspunzători") ale cărei valenţe juridice rezultau implicit din art. 78 din Constituţie. Având în vedere logica doctrinei iresponsabilităţii şefului statului, am fi tentaţi să alăturăm acestei răspunderi ministeriale şi dimensiunea sa politică. Lipsa dreptului domnului de a dizolva parlamentul, ca o contrapondere necesară la dreptul parlamentului de a trage la răspundere guvernul, pledează, însă, în defavoarea responsabilităţii politice ministeriale. Contrasemnarea actelor domnului viza, în acest context, o asumare a răspunderii juridice şi o autentificare a actelor juridice ale şefului statului. Responsabilitatea devenea, de altfel, reperul fundamental al activităţii administrative la nivelul tuturor eşaloanelor aparatului funcţionăresc, iar consacrarea sa constituţională evidenţia nevoia stringentă a epocii regulamentare de a elimina dezechilibrele produse de uriaşele abuzuri ale funcţionarilor publici.

Eliminându-l pe domn din actul direct de guvernare sau administrare, Kogălniceanu postula un guvern parte a unui executiv modern. Cu toate acestea, consacrarea unui Sfat al miniştrilor sau Guvern prezidat de ministrul de interne însărcinat atât cu guvernarea (alcătuia proiectele de lege), cât şi cu

[1] Persoana „nesiluită şi sfântă" a suveranului apărea şi în proiectul de constituţie al lui Ion Câmpineanu din 5/17 noiembrie 1838, pct. e).

administrarea (făcea regulamente de administrație publică, era capul administrației publice a țării) nu îl introduceau pe acesta, în lipsa răspunderii politice, într-o ecuație specifică regimului parlamentar. Pentru a preveni orice confuzii de atribuții, proiectul interzicea expres Sfatului să-și însușească atribuții judecătorești.

Din păcate, finalul destul de tragic al celor două mișcări revoluționare nu a adus în principate reformele constituționale vizate, nici măcar în Țara Românească, unde revoluționarii au ajuns episodic la putere. Dimpotrivă, prin Convenția de la Balta-Liman din 19 aprilie/1 mai 1849, Regulamentele Organice au fost păstrate, dar reglementările lor în materia organizării statale au suferit, totuși, rectificări care au permis limitarea puterilor domnului și o mai clară separație a puterilor.

Deși reafirmau disponibilitatea lor de a asigura principatelor române „privilegiul unei administrații distincte", Turcia urma să numească, cu acordul Rusiei, domnii, numiți acum „înalți funcționari", pentru un mandat de 7 ani, „dintre cei mai demni candidați și care se bucură de cea mai bună reputație printre compatrioții lor". În același timp, Adunările obștești au fost înlocuite cu Divanuri obștești bazate pe stările privilegiate și ale căror atribuții au fost considerabil sporite.

## 2. Transilvania și Banat

În Transilvania, problematica reformistă a anului 1848 a pendulat între revendicările românești ce vizau independența națională a națiunii române și năzuințele revoluționarilor maghiari de unire a Transilvaniei cu Ungaria. În cea de-a doua proclamație de la Blaj (4/16 mai 1848) se cerea dreptul națiunii române de a avea dregători în toate ramurile administrației, în aceeași proporție cu celelalte națiuni, precum și utilizarea limbii române în toate treburile atingătoare de națiunea română, atât în legislație, cât și în administrație. De asemenea, hotărârii Dietei de la Cluj (29 mai) de a uni Transilvania cu Ungaria, revoluționarii români i-au răspuns printr-o a treia proclamație de la Blaj, prin care respingeau cu fermitate acest act și-și afirmau fidelitatea față de împăratul austriac și reprezentantul său în provincie: înaltul general-comandant de la Sibiu. Nu se renunța însă la ideea reprezentării proporționale a românilor atât în Dieta transilvăneană, cât și în guvernul provizoriu ce se propunea a se înființa.

În Banatul aflat sub administrație maghiară, mișcarea revoluționară românească, deși de proporții mult mai mici, a solicitat, în cadrul celor două adunări importante (15 mai și 27 iunie 1848), o serie de reforme menite să repună în drepturi națiunea română și să pună capăt politicii sistematice de maghiarizare duse de autoritățile de la Pesta. În consecință, s-a cerut

recunoaşterea limbii române ca limbă oficială în administraţia publică locală bănăţeană, acolo unde majoritatea locuitorilor erau români, precum şi numirea de funcţionari români în aceste zone.

### 3. Neoabsolutismul austriac (1849-1860)

Înfrângerea ambelor revoluţii transilvane de către Viena a însemnat readucerea Transilvaniei sub controlul neoabsolutismului austriac. *Constituţia imperială din 4 martie 1849* transforma Transilvania într-o ţară de coroană sub denumirea de *Marele principat al Transilvaniei.*

Noua organizare a Imperiului urmărea, printr-un centralism excesiv, să ţină sub control diversele provincii pentru a putea reprima cu uşurinţă eventualele mişcări naţionale. La nivel central, Transilvania se afla sub autoritatea împăratului şi a guvernului său, iar la nivel provincial, sub cea a unui *guvernator militar* subordonat direct curţii imperiale. După 1851, guvernatorul a fost ajutat în administraţie de un guvern (Guberniu) local format, în majoritate, din austrieci.

Sub **aspect administrativ-teritorial,** noile reforme organizatorice urmăreau, ca o expresie directă a centralismului instaurat, să uniformizeze entităţile administrativ-teritoriale. În 1850, teritoriul ei a fost împărţit în 6 districte, 34 cercuri şi o serie de subcercuri. Între mai-decembrie 1851, teritoriul a fost reorganizat în 5 ţinuturi (Sibiu, Alba-Iulia, Cluj, Reteganul, Udvarheiul) împărţite în 36 de căpitănate. După 1852, s-a realizat o împărţire în 10 prefecturi defalcate în 31 de preturi.

O consecinţă directă a revoluţiei transilvănene a fost şi realizarea unei **reforme agrare.** La 8/20 iunie 1848, Dieta transilvăneană desfiinţa robotele şi dijmele foştilor iobagi, recunoscându-i proprietari asupra pământurilor urbariale în schimbul unei răscumpărări achitate pe calea impozitelor. După revoluţie, autorităţile austriece au recunoscut prin patentele urbariale din 1853 şi 1854 trecerea pământurilor urbariale în proprietatea foştilor iobagi şi posibilitatea pentru jeleri de a-şi răscumpăra îndatoririle faţă de vechii stăpâni plătind valoarea prestaţiilor unui an înmulţită cu 20 sau cedând moşierilor o parte din pământul primit până atunci.

## §4. Adunările ad-hoc şi Convenţia de la Paris

### 1. Adunările ad-hoc (1857)

Cu toate că menţinea principatele române sub suzeranitatea Porţii otomane, Tratatul de la Paris din 30 martie/11 aprilie 1856 „conserva" acestora o administraţie independentă şi naţională, precum şi deplina libertate

a cultelor, a legislației, a comerțului și navigației. Dând curs unei necesități interne stringente de reformă a principatelor, tratatul propunea revizuirea tuturor legilor și statutelor în vigoare. În același timp, cele 7 puteri garante își asumau dreptul de a face ele însele această reformă, în baza unui raport prezentat de către o Comisie specială formată din reprezentanți ai puterilor semnatare. Aceasta urma să se deplaseze la București pentru a face o analiză obiectivă a stării de lucruri din principate, urmând să propună reformele necesare în întregul sistem administrativ. În conturarea acestor propuneri, un rol important urmau să-l joace și românii înșiși, ai căror reprezentanți aleși trebuiau să fie convocați de către Poartă în cadrul unor adunări ad-hoc cu **rol consultativ**. Trebuind să reflecte interesele tuturor claselor societății românești, adunările ad-hoc erau chemate să transmită Comisiei cerințele lor în privința reformării tuturor ramurilor administrației „și, în genere, referitoare la ansamblul reformelor privitoare la organizarea Principatelor". Toate acestea evidențiau statutul lor de **organe reprezentative ale națiunii române cu caracter temporar și consultativ**[1].

În cadrul unei formule organizatorice ce recupera, cel puțin structural, dacă nu și funcțional (I.G. Vântu, G.G. Florescu), adunarea de stări a întregii națiunii politice (incluzând și țărănimea), lucrările divanurilor ad-hoc au fost marcate de spiritul mișcării unioniste, de dorința construirii unui stat național unitar modern bazat pe principiile liberalismului burghez, dar și pe ideea păstrării tradiției instituționale românești, acolo unde era necesar.

Deputații munteni și, mai ales, cei moldoveni s-au exprimat, într-un limbaj juridic ce ilustra influențele crescânde ale constituționalismului franco-belgian, în favoarea unor principii care reiterau, în genere, refrenele reformiste de la 1848: monarhia constituțională ereditară rezervată unei dinastii domnitoare europene, separația puterilor în stat, regim parlamentar, bazat pe inviolabilitatea și iresponsabilitatea monarhului și pe responsabilitatea ministerială[2], reprezentanță națională organizată, conform tradiției, unicameral și recrutată cenzitar, egalitatea în fața legii, egalul acces în funcțiile publice, descentralizarea administrativă, garantarea de drepturi și libertăți.

Deși au fost convocate temporar și în scop consultativ (față de Comisia europeană), adunările ad-hoc au avut, neoficial, în baza caracterului lor reprezentativ și a obiectivelor asumate, o natură de adunări constituante, iar

---

[1] *T. Drăganu*, Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, op. cit., p. 89-90.

[2] A se vedea, pentru mai multe amănunte, *M. Guțan*, Convenția de la Paris din 1858 și debuturile executivului modern în România, în A.U.L.B. (s.j.) nr. 1-2/2004, p. 104-112.

actele elaborate de acestea natura unor acte juridice neoficiale cu valoare constituţională.

## 2. Convenţia de la Paris (7/19 august 1858)

Al treilea act cu valoare constituţională din istoria modernă a românilor, Convenţia realiza o construcţie instituţională a principatelor, edificată ca un melanj ciudat între principiile constituţionalismului modern şi neo-absolutismul mascat în cadrul Regulamentelor Organice. Ea consacra perspectiva europeană asupra organizării statelor româneşti, în conformitate cu recomandările Comisiei speciale şi cu doleanţele românilor, **în măsura în care acestea au convenit intereselor puterilor garante**. Raportat la doleanţele adunărilor ad-hoc, textul Convenţiei ilustrează încă o dată, în măsura în care cerinţele românilor au fost prea puţin respectate, caracterul lor pur consultativ. Conturându-se ca o revizuire destul de superficială a fondului instituţional şi principial al fostei „constituţii" neo-absolutiste[1], Convenţia jalona spaţiul constituţional românesc mai mult de pe poziţii formal-juridice.

În aceste condiţii, prezenţa în Convenţie a unor principii ale constituţionalismului modern ca: monarhia constituţională, guvernământul reprezentativ, separaţia puterilor în stat (în special separarea administrativului de judecătoresc), responsabilitatea ministerială, stipularea unui „pachet minimal" de drepturi şi libertăţi cetăţeneşti, reprezintă un simplu reper formal, lipsit de un corect impact funcţional, într-un angrenaj al raporturilor executiv-legislativ văduvit de mecanismele obligatorii de echilibru. Astfel, tendinţa de a ancora ireversibil construcţia instituţional-statală pe eşafodajul specific regimului parlamentar, remarcată firav în viaţa constituţională regulamentară[2] şi revendicată ferm de reformiştii moldoveni ai divanului ad-hoc de la Iaşi[3], a fost înăbuşită de interesul marilor puteri de a creiona un domn (hospodar) convenţional după chipul şi asemănarea celui regulamentar. Recuperarea,

[1] Faptul că s-a plecat în redactarea Convenţiei de la textul Regulamentelor Organice rezulta atât din prevederile art. XXIII alin. (2) din Instrucţiunile Congresului de la Viena pentru Comisiunea specială a Principatelor din 2 aprilie 1856, cât şi din dezbaterile Conferinţelor de pace de la Paris dedicate organizării Principatelor în perioada 22 mai – 19 august 1858. A se vedea *G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza*, Acte şi documente relative la istoria renascerei României, Lito-tipografia Carol Gobl, Bucureşti, 1892, p. 270-271.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, op. cit., p. 360.

[3] A se vedea *M. Guţan*, Convenţia de la Paris din 1958 şi debuturile executivului modern în România, op. cit., p. 106-108.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

prin prisma modelului constituțional belgian de la 1831[1], a o serie din trăsăturile domniei neo-absolutiste regulamentare a determinat ratarea șansei de a postula „un față în față" între executiv și legislativ unde cele două puteri să fie dotate cu mijloace de acțiune reciprocă ce să permită fiecăreia să pună în cauză existența celeilalte[2].

În consecință, perceperea în textul Convenției a unor elemente specifice regimului parlamentar ca: dreptul domnului de a dizolva legislativul, obligativitatea contrasemnării de către miniștri a actelor domnului, posibilitatea ca miniștrii să fie recrutați dintre parlamentari, responsabilitatea ministerială juridică, nu poate eclipsa evidența perpetuării constituționale a unui **regim autoritar domnesc**. Acest lucru se explică prin faptul că noul așezământ constituțional **omitea să reglementeze inviolabilitatea/iresponsabilitatea domnului.**

Co-deținător al puterii legislative, domnul păstra dreptul unic de inițiativă legislativă, dreptul de sancționare a legilor – o rămășiță a puterii absolutiste[3] reglementate în ciuda propunerii divanului ad-hoc moldovenesc de a se acorda monarhului doar un drept de veto limitat –, precum și dreptul de a dizolva parlamentul unicameral. Deși aceste prevederi nu erau incompatibile cu regimul parlamentar, Convenția ocolea acest regim politic propus cu insistență începând cu 1848 și ale cărui trăsături își făcuseră firav prezența în viața politică regulamentară. Ca urmare, executivul păstra față de legislativ aceeași independență politică specific regulamentară. Totuși, noul act constituțional așeza într-o ecuație firească cele două puteri: obligat să pună în executare legile prin regulamente administrative, domnul se încadra într-un executiv subordonat legislativului și canalizat pe funcția ce-i justifica modern existența.

Modul în care erau acum recrutați membrii Adunării elective permitea afirmarea, în premieră, a guvernământului reprezentativ și a parlamentului modern în principate. Introducerea censului de avere, deși menținea puterea

---

[1] *Al. Tilman-Timon*, preluând ideile lui A. Rădulescu, are dreptate în momentul în care stabilește ca sursă fundamentală de inspirație pentru Convenție Constituția belgiană din 1831. A se vedea Les influences étrangères sur le droit constitutionel roumain, Librarie du Recueil Sirey, Paris, 1946, p. 295-301. Cu toate acestea, autorul citat, aflat în căutarea corespondențelor între cele două texte constituționale, nu sesizează faptul că textul constituțional belgian consacră inviolabilitatea monarhului (ceea ce dă arhitecturii constituționale belgiene o cu totul altă formă și finalitate), iar Convenția nu. Ar ieși, în acest context, în evidență intenția marilor puteri de a perpetua esența regimului regulamentar.

[2] *L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni*, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 362-365.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, Curs de drept constituțional, București, 1927, p. 395.

în mâinile marilor proprietari de pământ, lăsa complet în urmă ideea de reprezentare organică specifică adunării de stări medievale.

Unic titular al puterii executive, domnul rămânea un element activ în administrarea principatului. Executivul unicefal îi permitea acestuia să se manifeste ca elementul esenţial în determinarea politicii interne şi externe a ţării. Obligaţia contrasemnării actelor domnului de către miniştrii competenţi nu avea rostul, în lipsa prevederii exprese a inviolabilităţii acestuia, să transfere sarcina efectivă a administrării statului pe umerii titularilor ministerelor. Extinsă acum în sarcina tuturor miniştrilor, contrasemnătura viza, în principal, să autentifice semnătura domnului.

Numiţi de domn fără aprobarea Adunării elective, dar compatibili cu statutul de membri ai organului legislativ, miniştrii erau selectaţi după criterii proprii suveranului şi, de aceea, răspunzători politic exclusiv în faţa acestuia. În lipsa unui regim parlamentar, răspunderea ministerială politică era inexistentă. Cu toate acestea, ca urmare a cerinţelor insistente ale Divanurilor ad-hoc, miniştrii erau pasibili, ca urmare a contrasemnăturii, de o răspundere ministerială juridică pentru violarea legilor şi risipa banilor publici. Punerea sub acuzare se putea realiza fie de domn, fie de Adunare cu votul a 2/3 din numărul membrilor prezenţi.

Convenţia nu reglementa expres un organism ministerial colegial de genul celui consacrat de Regulamentele Organice. Existenţa şi funcţionarea unui Consiliu de Miniştri este amintită doar în legătură şi pe durata vacanţei tronului. Acesta urma să preia atribuţiile hospodarului, cu precizarea că, în materie pur administrativă, atribuţiile sale se reduceau la expedierea lucrărilor, neputând înlătura pe funcţionari fără o vină constatată pe cale judecătorească. În acest mod se confirmau mai vechile atribuţii ale fostului Sfat administrativ extraordinar, organ colegial a cărui activitate se va perpetua, dar sub o altă denumire. Reglementarea prelungea statutul Consiliului de Miniştri de simplu auxiliar al titularului executivului – domnul.

Din toate aceste aspecte rezultă puterea încă foarte mare a monarhului convenţional. Ca unic titular al puterii executive, el stabilea politica internă şi externă a ţării. Ca singurul îndrituit cu iniţiativa legislativă (în materie de legislaţie specială), el putea promova orice proiect de lege dorea. Proiectele de lege votate de Adunare le sancţiona sau nu, după bunul plac, ele neavând forţă juridică în caz de nesancţionare. În cazul în care Adunarea se opunea politicii domnului, acesta o putea dizolva. În calitate de şef al executivului, domnul avea sub controlul său politic exclusiv pe miniştri, iar dreptul de a numi în funcţii publice îi permitea să controleze întregul aparat administrativ. Deşi era un element central şi activ al guvernării, domnul nu era supus nici răspunderii politice, nici celei juridice. De aceea, este destul de curioasă atitudinea marilor puteri faţă de problema domniei. În ciuda faptului că erau

conştienţi de abuzurile considerabile ale neoabsolutismului regulamentar, diplomaţii europeni nu au apelat nici la varianta inviolabilităţii domnului şi, deci, la scoaterea acestuia de pe scena propriu-zisă a executivului, nici la postularea unei răspunderi a domnului, aşa cum s-a pretins la 1848. Totuşi, interpretată într-un context mai larg, luând în considerare actele preparatorii, precum şi intervenţiile clarificatoare ale intelectualităţii româneşti, se poate spune că prevederile Convenţiei tindeau spre un regim parlamentar, chiar dacă nu s-a reglementat expres acest aspect. Dincolo de posibile interpretări şi în condiţiile confuziei terminologico-instituţionale şi structurale, Convenţia relansa, însă, formal, în viaţa constituţională românească, un domn cu puteri considerabile a cărui transformare sau nu într-un despot depindea de contextul socio-politic existent în principate la 1859[1].

În ansamblu, deci, Convenţia de la Paris era o **transpunere parţială** a Constituţiei belgiene de la 1831, adaptată, aparent, nu la realităţi şi nevoi româneşti, ci la un context particular de politică internaţională. Ea reordona ingredientele unei reţete forte a regimului neo-absolutist regulamentar într-un grupaj instituţional menit să îndrume viaţa constituţională românească spre o direcţie impusă din afara graniţelor. A fost oare această „ispitire" a guvernanţilor români cu un tip de regim politic autoritar, foarte asemănător celui de care abia scăpaseră (regimul regulamentar) şi de care doreau cu ardoare să se elibereze, un simplu exerciţiu de imperialism juridic? Sau să fi fost manifestarea unui realism occidental care considera că o recuperare a regimului autoritar în principate era cea mai bună soluţie pentru dezvoltarea lor internă pe toate planurile?

Sub aspectul structurii de stat, Convenţia impunea păstrarea identităţii statale a fiecărui principat. Deşi urma a se folosi formula „Principatele unite ale Moldovei şi Ţării Româneşti", în fiecare stat urmau să existe un domn, o adunare electivă şi guverne separate. În scopul elaborării unor legi comune pentru ambele principate, Convenţia înfiinţa la Focşani o Comisie centrală ca organ comun al principatelor. Tot în comun urmau să existe o Curte de justiţie şi casaţie, comandamentul armatei, serviciile de poştă şi telegraf. Dubla alegere a lui Cuza pe tronul ambelor principate a condus, sub aspectul structurii de stat, la apariţia unei **uniuni reale**. Aceasta a funcţionat timp de

[1] Eventualul autoritarism al hospodarului român era, însă, atenuat în textul Convenţiei de faptul că se acorda atât Comisiei centrale de la Focşani (ale cărei atribuţii le-am putea regăsi în instituţia Senatului din Constituţia franceză de la 1852), cât şi Adunării o mai mare independenţă faţă de monarh, sub aspectul recrutării membrilor şi preşedinţilor lor. Aşa cum se va observa şi în viaţa constituţională, legea electorală convenţională limita posibilitatea de împroşpătare, pe cale legală, a corpului de parlamentari în interesul domniei, de unde şi inutilitatea dizolvării legislativului.

trei ani, fiind înlocuită, din ianuarie 1862, ca urmare a unificării parlamentelor şi guvernelor, de **statul unitar** şi național român.

## Secțiunea a 2-a. Evoluția sistemică a dreptului românesc

În perioada 1830-1859, dreptul românesc a evoluat, structural, spre conturarea deplină a unui sistem juridic modern în care ramurile dreptului, având în frunte dreptul constituțional, s-au repartizat între cele două diviziuni clasice ale dreptului roman: dreptul public şi dreptul privat. În cadrul ierarhiei izvoarelor dreptului, dreptul scris a repurtat o victorie finală asupra obiceiului. Unificarea dreptului într-un singur sistem s-a realizat prin abrogarea oricărui obicei juridic aplicat autonom, precum şi a diverselor culegeri de drept bizantin aplicate mai mult sau mai puțin oficial în instanțe. Acest drept urma să se aplice tuturor, indiferent de poziția socială sau politică.

Tendința codificării dreptului a continuat sub forma renunțării la codurile mixte şi elaborarea unor noi coduri de ramură. În Muntenia au intrat în vigoare, la 1841, **Condica de comerciu**, Codul penal şi Codul de procedură penală reunite, la 1851, în **Condica criminalicească**. În Moldova, după ce la 1820 apăruse un cod de procedură penală, la 1826 a apărut Criminalicească condică ce trata dreptul penal material, iar ediția din 1850 a Codului comercial muntean a fost aplicată şi în Moldova.

Modernizarea accentuată a dreptului a presupus o schimbare completă a resurselor de import juridic. Numărul tot mai mare de tineri români cu studii juridice în occident, mai ales în Franța, a condus la identificarea procesului de modernizare a dreptului cu preluarea dreptului occidental. Astfel, Codul comercial era o traducere parțială a celui francez din 1808, la fel, codurile penale şi cele de procedură penală erau o adaptare a celor franceze din 1808 şi 1810.

**Dreptul civil** a avut, până la 1865, ca principale izvoare formale Codul Calimach şi Legiuirea Caragea, completate cu prevederile în materie ale Regulamentelor Organice. În ciuda tendinței generale de modernizare a dreptului, statutul juridic privilegiat al boierimii s-a menținut până la 1858. Pe de altă parte, clerul şi-a pierdut, în condițiile laicizării vieții publice, privilegiile de altă dată. Raportul de dependență economică dintre moşierii proprietari şi țăranii clăcaşi s-a menținut până în 1864, în ciuda nenumăratelor programe de reformă socială. În scopul echilibrării bugetului țării, Regulamentele au desființat scutelnicii şi poslușnicii în schimbul plății unei despăgubiri.

Dând curs tendinței rezultate din desființarea dependenței personale a țăranilor aserviți, Regulamentele vorbeau despre „drepturile sfinte ale proprietății" (ROM, art. 70), și foloseau termenul de boier „proprietar" față de țăranul „muncitor". Regulamentele limitau însă dreptul absolut de proprietate al moșierului asupra pământului său. În cazul în care moșia era de întindere modestă, proprietarul avea dreptul de a dispune liber doar de 1/3 din moșie, celelalte 2/3 trebuind să fie date cu drept de folosință țăranilor muncitori. Moșierul păstra aici nuda proprietate și nu avea dreptul de a-și degreva proprietatea de dreptul real grevat prin lege. În schimbul dreptului de folosință asupra terenului și a altor bunuri imobile de pe moșie, țăranul trebuia să presteze, pa baze contractuale, un număr de 12 zile de clacă. Utilizarea contractului de arendă nu a valorificat, însă, echitabil munca țăranului clăcaș, în condițiile în care contraprestația acestuia era mult superioară dreptului de folosință acordat. Instituția arendășiei nu a făcut altceva decât să accentueze, sub paravanul formal-juridic al manifestării de voință contractuale libere a țăranului neaservit, starea de dependență economică a acestuia[1].

Reglementările lui Barbu Știrbei de la 1851 consacrau pe deplin dreptul absolut de proprietate al moșierului, considerându-l pe acesta proprietar absolut, iar pe țăran stăpân absolut al persoanei și muncii sale. Această viziune asupra dreptului de proprietate imobiliară nu a fost, însă, împărtășită nici de țărani și nici de o parte a boierimii românești. În jurul revoluției de la 1848, s-a conturat cu claritate opinia conform căreia țăranii aveau un drept de coproprietate asupra moșiei, împreună cu boierul[2].

Dezvoltarea economiei de tip capitalist, precum și consolidarea dreptului absolut de proprietate au condus la desființarea dreptului de preempțiune, acesta urmând a fi aplicat doar în cazul proprietății devălmașe din obștile țărănești libere. De asemenea, s-a renunțat definitiv la principiul răspunderii colective în favoarea răspunderii civile personale.

Traducerea Codului comercial francez și aplicarea sa în funcție de nevoile comerțului românesc destul de rudimentar a introdus în dreptul românesc o serie de noi instituții juridice de **drept comercial. Condica de comerciu** reglementa, într-o primă carte, aspecte referitoare la negustori, registrele de comerț, societățile comerciale, bursele de comerț, comisionari, samsari, cărăuși, cambii etc., într-o a doua carte norme privind falimentul, iar într-o a treia norme privind navigația, vasele maritime și negoțul maritim.

---

[1] A se vedea *A. Stan*, Revoluția de la 1848 în Țara Românească. Boieri și țărani, Ed. Saeculum I.O., București, 1998, p. 22 și urm.

[2] A se vedea *R. Rosetti*, Pentru ce s-au răsculat țăranii, Ed. Eminescu, București, 1987, p. 113-134; *I.C. Filitti*, Proprietatea solului în Principatele Române până la 1864, op. cit., p. 396 și urm.

În materia **dreptului penal** s-au aplicat, până în 1841, în Ţara Românească, dispoziţiile penale ale Legiuirii Caragea completate cu cele ale Basilicalelor şi Codului lui Harmenopulos. În 1841 au intrat în vigoare codul penal şi cel de procedură penală reunite, în 1851, sub denumirea de **Condica criminalicească a Ţării Româneşti**. Codul prelua şi adapta, în mare parte lingvistic, o serie din instituţiile dreptului penal francez. Se consacra pedeapsa cu moartea (neaplicată) şi creşterea ponderii pedepsei cu închisoarea. De asemenea, s-a consacrat principiul legalităţii pedepsei, judecătorii având obligaţia să aplice tipul de pedeapsă fixat de lege şi în limitele impuse de aceasta.

În Moldova, s-a adoptat **Condica criminalicească** elaborată în 1820 (procedura) şi 1826 (dreptul material). Inspirată, în parte, din Codul penal austriac din 1802, codul românesc era o împletire de norme şi principii ale dreptului penal medieval românesc cu cele ale dreptului modern. Se conservau, astfel, considerarea infracţiunilor ca păcate, infracţiunea de hiclenie pedepsită cu moartea, inegalitatea de stare în faţa legii penale, publicitatea aplicării pedepselor (defăimarea sau bătaia în faţa obştii), legea talionului aplicată în materie de calomnie şi mărturie mincinoasă, fixarea arbitrară a pedepselor de către judecători. Aspectele noi nu sunt, însă, mai puţin importante: se iau în considerare aspecte complexe ale laturii obiective a infracţiunii – tentativa, infracţiunea săvârşită, dar neizbutită, recidiva, complicitatea, circumstanţele atenuante şi agravante, prescripţia –, interdicţia de a îşi face singur dreptate, s-au incriminat falimentul fraudulos, falsul în actele publice şi private, neîndeplinirea sarcinilor sau abuzul în serviciu.

Unele pedepse grave medievale – mutilarea, tortura, confiscarea averii – au fost scoase complet din sistemul punitiv al epocii.

În contextul reînfiinţării armatei naţionale prin Regulamentele Organice, un **Aşezământ ostăşesc pentru straja pământească a Valahiei** (1852) şi o **Condică militară** a Moldovei sancţionau abaterile disciplinare şi infracţiunile ostaşilor.

În materie de **procedură penală**, s-au introdus norme noi privind acţiunea şi inviolabilitatea persoanei. Acţiunea în faţa instanţei penale nu mai trebuia susţinută prin jurământ şi era urmărită de procuror, iar cel arestat prin mandat de arestare trebuia cercetat în termen de 24 de ore de la aducere. În materie de **procedură civilă**, se remarcă o reglementare modernă a regimului probelor scrise, a actelor de zestre şi zălog, a contractelor comerciale, a depozitului şi estimaţiunii judiciare, a actelor de notariat şi actelor de stare civilă.

Cea mai importantă reformă a epocii a fost, însă, consacrarea principiului autorităţii lucrului judecat, prin imposibilitatea modificării de acelaşi domn sau de cei succesori a unei hotărâri judecătoreşti date de Divanul domnesc şi confirmate de domn.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **dezbaterile Adunărilor ad-hoc (inclusiv Convenţia de la Paris):** *D. Berindei*, Locul istoric al Adunărilor ad-hoc, în Studii nr. 1/1966, p. 23-31; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 361-365; *G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza*, Acte şi documente relative la istoria renascerei României, Lito-tipografia Carol Gobl, Bucureşti, 1892; *M. Guţan*, Convenţia de la Paris din 1858 şi debuturile executivului modern în România, în A.U.L.B. nr. 1-2/2004, p. 104-112; *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1927, p. 189-205; Rapport adressé au Congrès de Paris par la Commission européenne siegeant à Bucarest en 1857, Bucarest, Imprimerie de l'Etat, 1869; *I. Stanomir*, Libertate, lege şi drept. O istorie a constituţionalismului românesc, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 31-53; *D.A. Sturdza C. Colescu-Vartic*, Acte şi documente relative la istoria renascerei Romaniei, vol. VI, Partea I şi II, Institutul de arte grafice Carol Gobl, Bucureşti, 1896; *Al. Tilman-Timon*, Les influences étrangères sur le droit constitutionel roumain, Librarie du Recueil Sirey, Paris, 1946, p. 193-268;
- **evoluţia sistemică a dreptului:** *R. Carp, I. Stanomir, L. Vlad*, De la pravilă la „constituţie", Ed. Nemira, Bucureşti, 2002; *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 171-176; *M. Dvoracek, P. Strihan, V. Şotropa*, Dreptul penal, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 315-333; *M. Dvoracek, O. Sachelarie, V. Şotropa*, Procedura de judecată, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 333-358; *I.C. Filitti*, Proprietatea solului în Principatele române până la 1864, în Opere alese, Ed. Eminescu, Bucureşti, 1985, p. 197 şi urm.; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. I, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 242-288; *V.Al. Georgescu, V. Şotropa*, Structura şi izvoarele dreptului, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 65-95; *Instituţiile feudale din Ţările Române. Dicţionar*, ediţie îngrijită de *O. Sachelarie şi N. Stoicescu*, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1988; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 167-178; *L.P. Marcu, V. Şotropa, R. Vulcănescu, M. Dvoracek, V.Al. Georgescu, O. Sachelarie*, Dreptul civil, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâia, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 239-301; *R. Rosetti*, Pentru ce s-au răsculat ţăranii, Ed. Eminescu, Bucureşti, 1987; *O. Sachelarie, V. Şotropa*, Dreptul comercial, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea întâi, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1984, p. 301-315; *A. Stan*, Revoluţia de la 1848 în Ţara Românească. Boieri şi ţărani, Ed. Saeculum I.O.,

Bucureşti, 1998; *I. Stanomir*, Naşterea Constituţiei. Limbaj şi drept în Principate până la 1866, Ed. Nemira, Bucureşti, 2004;

- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice guvernamentale:** *T. Drăganu*, Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916, Cluj-Napoca, 1991; *I.C. Filitti*, Principatele române de la 1828 la 1834. Ocupaţia rusească şi Regulamentul Organic, Institutul de Arte grafice „Bucovina" I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1934; *I.C. Filitti*, Domniile române sub Regulamentul Organic 1834-1848, Librăriile Socec & Co, Bucureşti, 1915; *A. Iordache*, Principatele române în epoca modernă, vol. II, Ed. Albatros, Bucureşti, 1998; *N. Iorga*, Viaţa şi domnia lui Barbu Dimitrie Ştirbei, Domn al Ţării Româneşti (1849-1856), Institutul de arte grafice „Carol Gobl", 1905; *A. Lazea, P. Cernovodeanu*, Noi izvoare statistice din arhivele ruse privitoare la Principatele Române, în R.A. nr. 1/1973, p. 53-95; *E. Negruţi-Munteanu*, Sfatul administrativ al Moldovei între anii 1832 şi 1862, în A.I.I.A.I., vol. VIII/1971, p. 159-199; *P. Negulescu, Gh. Alexianu*, Colecţia vechilor legiuiri administrative: Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol. I, Întreprinderile Eminescu SA, Bucureşti, 1944, p. XL-LIV; *A. Oţetea*, Geneza Regulamentului Organic, în S.A.I. nr. 2/1957, p. 387-402;
- **organizarea şi funcţionarea serviciilor publice ministeriale:** *L. Boicu*, Înfiinţarea primului Departament al Lucrărilor publice în România, în C.I. nr. III/1972, p. 123-131; *L. Boicu*, Lucrările de îmbunătăţire a căilor de comunicaţie în Moldova în vremea administraţiei ruse din anii 1828-1934, în S.C.Ş.I., fascicola 1/1961, p. 105-114; *L. Boicu*, Căile de comunicaţie terestre în Moldova între 1834-1848 (I), în A.I.I.A.I., vol. IV/1967, p. 81-116; *L. Boicu*, Căile de comunicaţie terestre în Moldova între 1834-1848 (II), în A.I.I.A.I., vol. V/1968, p. 121-143; *C. Moisil*, Arhivele statului şi Regulamentul Organic, în R.A. nr. 5/1928-1929, p. 269-289; *Gh. Ungureanu*, Cancelaria instituţiilor din Moldova în anii 1800-1828, în R.A. nr. 2/1967, p. 93-113;
- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice judeţene/ţinutale:** *T.G. Bulat*, Reorganizarea administrativă din 1844 a Ţării Româneşti, în R.I. nr. 10/1974, p. 1501-1510; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 26-32; *A. Macovei*, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei între anii 1832-1862 (I), în A.I.I.A.I., tomul XIX/1982, p. 253-374; *A. Macovei*, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei între anii 1832-1862 (II), în A.I.I.A.I., tomul XX/1983, p. 153-173; *A. Macovei*, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei între anii 1832-1862 (III), în A.I.I.A.I., tomul XXI/1984, p. 203-211; *M. Regleanu*, Introducerea sistemului de registratură în instituţiile din Ţara Românească, în R.A. nr. 1/1968, p. 53-69; *A. Stan*, Protectoratul Rusiei asupra Principatelor Române. 1774-1856, Ed. Saeculum I.O., Bucureşti, 1999, p. 95-144;

- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice orăşeneşti:** *D. Berindei*, Dezvoltarea urbanistică şi edilitară a oraşului Bucureşti în perioada regulamentară şi în anii Unirii (1831-1862), în Studii nr. 5/1959, p. 133-156; *M. Galan*, Dificultăţile aplicării Regulamentelor Organice în Moldova, în C.I. nr. 1/1932-1933, p. 15-29; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 32-35; *I. Micu*, Instituţia agiei în Ţara Românească (secolul XVI – prima jumătate a secolului al XIX-lea), în R.I. nr. 2/1985, p. 173-174; *I.G. Vântu*, Începuturi de legislaţie urbanistică în România, Institutul de arte grafice „Marvan" SAR, Bucureşti, 1939, p. 30-42;
- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice săteşti:** *I. Corfus*, Încercări de sistematizare a satelor din Ţara Românească sub Regulamentul Organic, în R.A. nr. 2/1967; *C. Gonciaru*, Judeţele săteşti din Moldova şi arhivele lor până la aplicarea legii comunale (1832-1864), în R.A., Anul VIII, nr. 1/1965; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 35-39; *M. Lugomirescu*, Legiuirile comunale. Scurtă cercetare retrospectivă de la 1832-1887, Tipografia şi fonderia de litere Thoma Basilescu, Bucureşti, 1892, p. 13-14; *A. Macovei*, Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei între anii 1832-1862 (III), în A.I.I.A.I., tomul XXI/1984, p. 211-216; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, Tipografia Gutemberg, Joseph Gobl, Bucureşti, 1906, p. 355;
- **proiectele şi programele de reformă:** *I.C. Filitti*, Proiectul cărvunarilor şi alte proiecte de reforme ale boierilor moldoveni în aprilie-iulie 1822, în Opere alese, Ed. Eminescu, Bucureşti, 1985, p. 124-133; *V. Georgescu*, Mémoires et projets de réforme dans les Principautés Roumaines 1831-1848, Bucureşti, 1972; *N. Isar*, Principatele române în epoca luminilor 1770-1830, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2005, p. 169-171;
- **revoluţia de la 1848:** *D. Berindei*, Domniile de la Balta-Liman, în Istoria românilor. Vol. VII. Constituirea României moderne, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2003, p. 403-436; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 41-45; *C. Ionescu*, Dezvoltarea constituţională a României. Acte şi documente 1741-1991, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 131-184; *Gh. Platon, Al.F. Platon*, Boierimea din Moldova în secolul al XIX-lea. Context european, evoluţie socială şi politică, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1995, p. 125-126; *I.G. Valentineanu*, Despre administraţia guvernului de la Balta-Liman, Bucureşti, Imprimeria Copainig, 1859;
- **statutul funcţionarului public (inclusiv funcţionarismul):** *P. Cernovodeanu, I. Gavrilă*, Consideraţii istorice pe marginea datelor statistice oferite de arhondologiile din Ţara Românească (1837-1858), în R.I. (s.n.), tomul 6/1995, nr. 7-8; *I.C. Filitti*, Principatele române de la 1828 la 1834.

Ocupaţia rusească şi Regulamentul Organic, Institutul de Arte grafice „Bucovina" I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1934, p. 21-22; *M. Galan*, Ocupaţia rusească în Moldova din anii 1828-1934, în Cercetări istorice, vol. X-XII/1934-1936, nr. 2, p. 109-110; *A. Iordache*, Principatele române în epoca modernă, vol. II, Ed. Albatros, Bucureşti, 1998; *V.C. Nicolau*, Priviri asupra vechei organizări administrative a Moldovei, Bârlad, 1913, p. 207-208; *Gh. Platon*, Comisiile de revizuire din Moldova şi activitatea lor în anii 1830 şi 1831, în S.M.I.M., vol. I/1957, p. 25-45; *Gh. Platon, Al.F. Platon*, Boierimea din Moldova în secolul al XIX-lea. Context european, evoluţie socială şi politică, Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1995, p. 91-145; *C.I. Scafeş, V. Zodian*, Grigore al IV-lea Ghica, Ed. Militară, Bucureşti, 1986;

**Izvoare legislative:**

- Analele parlamentare ale României, Tomurile I-XI
- Domnia lui Bibescu, Legi şi decrete 1843-1848, Tomul al II-lea, Tipografia Curţii Regale Gobl Fii, Bucureşti, 1894
- *P. Negulescu, Gh. Alexianu*, Colecţia vechilor legiuiri administrative: Regulamentele Organice ale Valahiei şi Moldovei, vol. I, Întreprinderile Eminescu SA, Bucureşti, 1944

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Capitolul II
# Epoca lui Cuza şi aşezarea bazelor dreptului românesc modern (1859-1866)

## Secţiunea 1. Unirea politico-administrativă şi consolidarea suveranităţii principatelor române

Perioada imediat următoare semnării Convenţiei de la Paris trebuia dedicată, în ambele principate, construcţiei statale, în general, şi a administraţiei publice, în special, pe noile baze instituţionale stabile prin actul constituţional din 1858 şi în baza recomandărilor făcute de Comisia europeană. Alegerea lui Cuza ca domn al ambelor principate a transformat, însă, prevederile Convenţiei într-un capăt de pod spre realizarea deziderатului românesc mult vehiculat în epocă: crearea statului naţional unitar român.

În consecinţă, reformele ce au avut loc în perioada anilor 1859-1862 în materie de administraţie publică au avut o dublă finalitate: crearea unei administraţii publice moderne, demne de un stat care se dorea european şi, pe de altă parte, crearea premiselor necesare unificării depline a principatelor[1]. În aceste condiţii, administrativul, un domeniu de reformă situat în afara conflictelor de interese partizane, putea să devină placa turnantă a organizării statale unitare. După trecerea de la **uniunea reală** la **statul unitar**, în 1862, rolul administrativului s-a dovedit a fi nu mai puţin important. Consolidarea existenţei tânărului stat naţional român şi-a găsit în mecanismele tipice activităţii administrative cea mai importantă garanţie a succesului.

Procesul de unificare administrativă era favorizat, pe de o parte, de prevederile Convenţiei ce permiteau realizarea, prin intermediul Comisiei centrale de la Focşani, a unei legislaţii care să unifice vămile, poştele, telegraful, valoarea monedei, precum şi alte materii de interes public comune ambelor principate. Pe de altă parte, evoluţia relativ uniformă a administraţiei celor două state, mai ales în epoca regulamentară, simplifica în mare măsură demersul unificator. Practic, unificarea administrativă nu s-a făcut, cu prioritate, pe cale legislativă. Interesele de clasă ale grupării conservatoare ce

---

[1] A se vedea, în acest sens, şi *D. Berindei*, Epoca Unirii, Ed. Corint, Bucureşti, 2000, p. 164.

condiţionau reformarea aparatului de stat de rezolvarea favorabilă a chestiunii agrare, precum şi desele dizolvări ale Adunărilor legiuitoare au determinat, adesea, recurgerea la acte administrative pentru realizarea operei de unificare.

Procesul a fost mai lent în perioada 1859-1862. Totuşi, reformele nu s-au lăsat aşteptate. Printre primele servicii publice unificate (aprilie 1859) a fost telegraful, o prioritate normală pentru asigurarea comunicării între cele două administraţii, precum şi între centru şi administraţia locală. El se dovedea un instrument absolut necesar pentru o politică de centralizare administrativă a unor guverne ce urmăreau în permanenţă să cunoască problemele locale pe care doreau să le soluţioneze în exclusivitate.

Dacă unitatea de acţiune în interior era asigurată, nu trebuiau neglijate instituţiile menite să ocrotească tânărul stat de ameninţările din exterior. Un amplu program de unificare a armatei s-a demarat în consecinţă: unificarea comenzii, prin înfiinţarea unui Stat Major general pentru ambele armate, a uniformelor, a instrucţiei, a intendenţelor şi administraţiilor militare, serviciul militar al armatei. În cadrul reprezentării externe, s-au numit agenţi diplomatici comuni pentru ambele principate în marile capitale ale Europei. În ianuarie 1860 a avut loc contopirea serviciilor vamale şi înfiinţarea la Bucureşti a unei Direcţii generale a vămilor.

Prin proclamaţia sa către ţară din 1/23 decembrie 1861, Cuza a convocat cele două Adunări într-un singur parlament, definitivând astfel unificarea politică a celor două state româneşti. După 1862, procesul de unificare administrativă s-a accelerat considerabil, urmărind să dea expresie şi să consolideze ireversibil tânărul stat unitar român. Au fost unificate arhivele statului, serviciile de poştă, oficiile statistice, serviciul sanitar civil şi serviciul penitenciar. Unificarea tuturor acestor servicii publice s-a făcut, de regulă, printr-un proces de concentrare a lor la nivelul capitalei unice, Bucureşti, şi prin transformarea serviciilor echivalente din Iaşi în servicii exterioare ale celor de la centru.

Măsurile de unificare politico-administrativă au fost luate în paralel cu cele ce aveau drept finalitate afirmarea şi consolidarea suveranităţii interne şi externe a ţării. În acest sens, s-a refuzat aplicarea în România a capitulaţiilor dintre Poartă şi ţările europene prin care cetăţenii străini nu erau supuşi jurisdicţiei instanţelor locale, ci celei a consulatelor ţărilor respective. Totodată, statul român a eliberat propriile paşapoarte pentru cetăţenii săi şi a pretins eliberarea de paşapoarte pentru principate de către statele occidentale. S-a soluţionat acum şi una dintre problemele delicate ale ultimilor ani: în decembrie 1863 s-au secularizat averile mănăstirilor închinate, în ciuda protestelor Patriarhiei de la Constantinopol. Ca urmare, 1/3 din suprafaţa arabilă a ţării a revenit în proprietatea statului român.

## Secțiunea a 2-a. Reforma agrară

Cea mai importantă reformă socială a domniei lui Cuza, realizată după decenii de petiții și programe de reformă și în ciuda opoziției vehemente a marilor proprietari de pământ, a fost reforma agrară.

Prin **legea pentru reglementarea proprietății rurale din 14/26 august 1864**, țăranii deveneau proprietari ai loturilor desprinse din moșia boierească ce urmau a le fi repartizate în funcție de numărul de vite din gospodărie. Reforma nu s-a făcut, strict juridic, printr-o expropriere a moșierilor și nici prin crearea unui drept nou de proprietate pe seama țăranilor. Ea s-a realizat, așa cum s-a cerut de la 1848, prin asimilarea dreptului de folosință al țăranilor cu un drept de coproprietate indiviză. În aceste condiții, nu mai rămânea decât, prin ieșirea din indiviziune, să se delimiteze concret dreptul de proprietate al țăranilor față de cel al moșierilor. Ca urmare, moșierii dobândeau proprietatea absolută, sacră și inviolabilă asupra a 1/3 din moșie, iar restul de 2/3 intra, fără niciun fel de despăgubire, în proprietatea țăranilor.

Paralel cu împroprietărirea țăranilor, legea agrară realiza și desființarea clăcășiei. În consecință, țăranul devenea deplin stăpân al atributelor personalității sale juridice, iar raporturile cu moșierii urmau a se realiza în baza unor învoieli libere ce nu puteau depăși, însă, o durată de 5 ani. În schimbul vechilor sale obligații de clăcaș, țăranul urma să plătească moșierului o răscumpărare stabilită în funcție de zona geografică și de inventarul agricol al gospodăriei sale.

## Secțiunea a 3-a. Evoluția ramurilor dreptului

Conturarea sistemică deplină a dreptului românesc s-a realizat, în această epocă, sub semnul necesității și al urgenței. Nașterea tânărului stat unitar român trebuia să dobândească o expresie juridică prin adoptarea unor coduri proprii care să așeze pe români într-o Europă a vremii, unde ideea de națiune se exprima, în dimensiunea juridicului, prin intermediul unor coduri naționale. Urgența reformei, precum și tributul cultural plătit occidentului de cea mai mare parte a elitei reformiste românești au făcut ca demersul de codificare a dreptului să ia forma unui proces de import și chiar de transplant juridic realizat, adesea, inevitabil, de pe poziții iraționale. O doză manifestă de „complex de inferioritate" și obsesia modernizării au determinat lipsa unei evaluări complete a potențialului propriei culturi juridice, iar alegerea surselor de import juridic s-a realizat, adesea, luându-se în calcul mai mult

prestigiul[1] decât valoarea şi utilitatea intrinsecă a reglementărilor juridice. Chiar şi atunci când receptarea dreptului Europei apusene s-a raportat la un mozaic de surse, selectarea acestora a avut în vedere o aducere la zi a reglementărilor aparţinând sursei principale de inspiraţie. Acest proces, chiar dacă nu a lăsat impresia unei copieri obediente a dreptului occidental, a transformat radical conţinutul dreptului românesc, producând o ruptură cu tradiţia juridică şi o îndepărtare (inevitabilă) de viaţa populară a dreptului. Ca urmare, afirmarea legii ca izvor suprem al dreptului a fost urmată nu doar de o restrângere considerabilă a incidenţei cutumelor, dar şi supravieţuirea unui „drept viu" popular opus dreptului statal şi format din simple reguli de comportare dotate cu valoare morală[2].

Receptarea dreptului occidental a determinat o absorbţie a sistemului de drept românesc în familia juridică romano-germanică, dobândind, în consecinţă, trăsăturile stilistice ale acestuia. În materia sistemului izvoarelor dreptului, legea adoptată de parlament a devenit izvorul formal suprem al dreptului, cu obligativitatea tuturor izvoarelor formale inferioare de a i se conforma. Precedentul judiciar nu a fost recunoscut ca izvor al dreptului, iar jurisprudenţa a avut doar un rol pur interpretativ. În spiritul dreptul „învăţat" european, doctrina, în proces de formare, a început să influenţeze procesul de interpretare a dreptului, fără a deveni, direct, un izvor formal al dreptului.

## §1. Dreptul constituţional

Deşi Convenţia menţinea un domn cu puteri foarte mari, singur ordonator al politicii interne şi externe a ţării şi şef al unui guvern ales după bunul plac, principiile mult-aşteptatului regim parlamentar s-au instaurat în viaţa constituţională românească. Aşa cum declara însuşi Cuza, în nota sa din iunie 1863 adresată lui C. Negri, supunerea sa faţă de principiile regimului parlamentar fusese totală: şi-a ales miniştrii doar dintre membrii Adunării şi le-a acceptat de îndată demisia ori de câte ori au fost puşi în minoritate[3]. Acceptarea acestor principii era evidenţiată şi de sancţionarea de către domn

[1] În 1859, ministrul de justiţie muntean, Gh. Creţulescu, propunea realizarea rapidă a reformei prin întocmirea unei comisii care să traducă toate codurile franceze. Iniţiativa, acceptată de Cuza, era justificată, în viziunea autorului ei, de urgenţa reformei şi de prestigiul unanim recunoscut al legislaţiei franceze. A se vedea *A. Rădulescu*, Izvoarele dreptului civil, în Pagini din istoria dreptului românesc, op. cit., p. 180.

[2] A se vedea *D.V. Firoiu*, Dialectica „dreptului viu", în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 58-59.

[3] A se vedea *C.C. Angelescu*, Proiectul de constituţie al lui Cuza Vodă de la 1863, în R.D.Pb. nr. 1-2/1931, p. 312-313

a proiectului de constituție elaborat în 1859 de Comisia centrală de la Focșani, ce consacra expres iresponsabilitatea domnului și, implicit, răspunderea politică a miniștrilor în fața parlamentului.

În consecință, Cuza s-a implicat mai puțin în actul concret de administrare internă a țării, preferând să lase guvernelor sale această sarcină. Aplicarea cutumiară a principiului conform căruia „domnul domnește, dar nu guvernează", pierderea calității guvernului de simplu executant al poruncilor domnești și atragerea sa în sfera deciziei politice au dat naștere, în viața politico-administrativă a statului, distincției dintre guvernare și administrare. Miniștrii și guvernul, în genere, se disting acum ca factori de decizie politică și de ordonare a politicilor pe care administrația propriu-zisă urma să le pună în aplicare.

În condițiile prevederilor Convenției, apare ca extraordinar faptul că Al.I. Cuza a încercat, în cea mai mare parte a domniei sale (1859-1864), să canalizeze viața constituțională a celor două principate românești și, mai apoi, a statului român unitar (din 1862) pe coordonatele regimului parlamentar. Viziunea politică personală a domnului, dar și un puternic curent ideologic în favoarea acestui regim politic cultivat, încă de la 1848, în rândul elitei politice românești au evitat o soluție de perpetuare, chiar în forme mai atenuate, a regimului neo-absolutist regulamentar. Importanți oameni politici ca M. Kogălniceanu[1], V. Boerescu[2], I.C. Brătianu[3] au interpretat prevederile Convenției în spiritul regimului parlamentar, ignorând, spre deosebire de alții, valențele autoritare ale textului constituțional. Mai mult, Proiectul de Constituție al Comisiei centrale de la Focșani, elaborat în 1859, consacra, inspirându-se din Constituția belgiană din 1831, principiile democrației parlamentare[4]. Apariția în viața constituțională a executivului bicefal (domn și guvern) cu un domn iresponsabil (dar nu inactiv) și guverne ce și-au asumat răspunderea politică în fața legislativului – constante ale vieții constituționale românești între 1859 și 1864 – a fost, în consecință, rezultatul afirmării unei continuități ideologice la nivelul gândirii clasei politice românești

---

[1] A se vedea *Colectiv*, Istoria parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918, Ed. Academiei R.S.R., București, 1983, p. 105.

[2] A se vedea studiul lui V. Boerescu intitulat Convențiunea relativă la organizarea Principatelor, în *G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza*, op. cit., p. 421-424.

[3] A se vedea *I. Stanomir*, Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866, Ed. Nemira, București, 2004, p. 312.

[4] A se vedea *C.C. Angelescu*, Proiectul de constituție din 1859 al Comisiei central de la Focșani, în A.I.I.A. I, vol. XVII/1980, p. 378. Autorul arată aici foarte clar că regimul parlamentar era introdus în premieră în acest proiect de Constituție (și nu în Convenția de la Paris), sub influența Constituției belgiene din 1831. Motivul era foarte simplu: proiectul de constituție consacra inviolabilitatea persoanei domnului.

şi aplicarea politicii faptului împlinit şi în ceea ce priveşte raporturile dintre executiv şi legislativ.

Din nefericire, respectarea principiilor regimului parlamentar a condus la blocarea reformelor liberale de către o Adunare dominată permanent de către boierii conservatori. Intrată în era modernizării şi democratizării, viaţa politică din România începea să cunoască „deliciile" unui joc politic multipartidic, dar care a început de timpuriu să se canalizeze pe coordonatele interesului de coterie politică şi mai puţin pe cele ale luptei pentru interesul naţional. Instabilitatea politică instaurată în acest context s-a datorat şi faptului că domnul, ignorând principiul conform căruia guvernul trebuia să fie (şi) o emanaţie a parlamentului, şi-a ales foarte rar miniştrii din rândul majorităţii parlamentare. O urmare firească a acestei atitudini a fost căderea repetată a guvernelor minoritare, în urma presiunilor politice ale parlamentului[1]. Situaţia fusese mai gravă înainte de 1862 când, într-un interval de trei ani, se perindaseră 8 guverne în Ţara Românească şi 7 în Moldova, decât după 1862, când se schimbaseră doar 3 guverne. Trebuie, totuşi, remarcat faptul că, departe de a deveni o cutumă constituţională solidă, răspunderea politică a guvernului în faţa legislativului s-a produs doar când a dorit Cuza. În acelaşi timp, deşi s-a manifestat discreţionar, în baza dreptului său de veto absolut, nesancţionând proiectele de legi votate de Adunare împotriva viziunilor sale, prevederile convenţionale îl împiedicau pe domn să controleze, în sensul dorit de el, decizia legislativului. În condiţiile în care Cuza nu a apelat mai deloc la dreptul de a dizolva parlamentul, acest lucru a aruncat executivul şi legislativul într-un paralelism funcţional păgubos. Criza nu mai putea însă continua şi a trebuit „extirpată" din rădăcinile ei constituţionale, printr-o reformă radicală a prevederilor Convenţiei, care să permită domnului să limiteze şi să controleze efectiv Adunarea electivă.

Alternativa a fost descoperită de Cuza în **instaurarea unui regim autoritar** care să-i permită să preia controlul deplin al puterii în stat. Evaluarea corectă a nevoilor statului şi societăţii româneşti din perspectiva urgenţei modernizării a afirmat irevocabil inutilitatea şi lipsa de realism a unui exerciţiu arid al regimului parlamentar, oricât de democratică ar fi fost perspectiva aprofundării sale. În acest context, îşi făcea loc în discursul politic românesc o logică a scopului ce scuză mijloacele ce subordona mult dorita monarhie parlamentară ideii de interes naţional. Dacă reforma se putea face doar în condiţiile unei domnii autoritare, era lipsit de sens a perpetua şi, eventual, a aştepta corectarea /îndreptarea regimului parlamentar.

---

[1] A se vedea *G. Chiriţă*, Organizarea instituţiilor moderne ale statului român (1856-1866), Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1999, p. 79.

Pentru a da proiectului său autoritar o legitimare constituțională, Cuza nu s-a menținut în limitele Convenției, deși aceasta îi oferea, după cum am văzut, destule pârghii pentru lansarea unui regim personal. Viața constituțională arătase însă că actul constituțional de la 1858 acorda legislativului o autonomie (dacă nu autoritate) prea mare pentru noile viziuni politice ale lui Cuza. De aceea, textul convențional trebuia părăsit. Cuza nu a apelat totuși la o construcție constituțională proprie. Soluția a fost descoperită într-un autoritarism de import preluat, instituțional, de la cel de-al doilea Imperiu Francez. Până la urmă, sub aspect material, acest demers era cel mai simplu: foarte asemănătoare cu mecanismele de exercitare a puterii statale, specifice Constituției franceze din 1852[1], prevederile Convenției puteau fi modificate, în sensul accentuării autoritarismului domnesc, printr-un transplant al prevederilor actului juridic fundamental francez.

Apelul la o formulă de guvernare autoritară, inspirată din prevederile Constituției franceze de la 1852, era anunțat de Cuza încă din iulie 1863, în cadrul unui proiect propriu de constituție. Acesta contura deja, schematic, viitoarea structură a României, subordonând mai toate instituțiile statului voinței domnului. Proiectul manifesta structural și substanțial o respingere a regimului parlamentar care se dovedise atât de păgubos pentru reformă. Miniștrii erau subordonați politic doar domnului, iar responsabilitatea lor, exclusiv juridică, se manifesta ca urmare a punerii lor sub acuzare de către un Senat ai cărui membri erau, în marea lor majoritate, numiți de domn[2].

---

[1] Funcțional, Convenția de la Paris redă, aproape cu fidelitate, principiile Constituției franceze din 14 ianuarie 1852 în materia raporturilor dintre executiv și legislativ. Cea mai mare parte a autorității excesive a Hospodarului își găsește corespondentul în constituția franceză: deținerea integrală a funcției executive și rolul activ pe care-l manifestă în guvernare; lipsa inviolabilității/iresponsabilității șefului statului; lipsa solidarității guvernamentale și lipsa răspunderii politice a guvernului în fața legislativului; prezența unei simple răspunderi ministeriale juridice pe seama miniștrilor; dependența politică exclusivă a miniștrilor față de șeful statului în calitate de simple instrumente; dreptul de a numi în toate funcțiile publice și de a face regulamente administrative; dreptul (aproape) exclusiv de inițiativă legislativă; dreptul de veto absolut; dreptul de a dizolva legislativul. A se vedea *M. Morabito*, Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958), Montchrestien, Paris, 2006, p. 253-257.

[2] Proiectul creiona un evantai instituțional mai fidel modelului francez decât Statutul dezvoltător. Pe de altă parte, comparativ cu intențiile reformatoare declarate în iunie 1863 Porții, unde propunea înlocuirea, pentru o perioadă de 5 ani, a Adunării elective convenționale cu un Consiliu administrativ ales de domn, prevederile Proiectului constituțional și ale Statutului dezvoltător păreau a fi cu adevărat democratice. A se vedea *C.C. Giurescu*, Viața și opera lui Cuza Vodă, Ed. Curtea Veche, București, 2000, p. 149.

Recreând procesul de instaurare a autoritarismului francez după algoritmul lovitură de stat – acordarea unei constituţii – plebiscitarea constituţiei, Cuza îşi lansa în primăvara lui 1864 regimul personal autoritar.

**Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris** – căruia i se adăuga, într-un tot organic, Legea electorală –, acordat de Cuza la 2/14 mai 1864 şi legitimat, în premieră, prin plebiscit, dădea concret viaţă noului regim autoritar. Formal şi substanţial, Statutul era o simplă modificare a Convenţiei, ce-şi conserva calitatea de „lege fundamentală a României". Ca act adiţional al Convenţiei, Statutul dezvoltător abroga, implicit, din aceasta articolele contrare prevederilor lui. Păstrând, în consecinţă, din textul originar al Convenţiei prevederile care confereau deja executivului monocefal un ascendent important asupra legislativului, Statutul dezvoltător desăvârşea autoritarismul domnesc printr-o limitare completă a rolului legislativului în stat. Substanţial, acest lucru rezulta din faptul că Statutul se ocupa exclusiv de legislativ şi procedura legislativă, evitând să mai revină în vreun mod asupra organizării executivului. Tehnic, aceeaşi limitare s-a realizat printr-o chirurgie instituţională care a transplantat fidel instituţiile Constituţiei franceze din 1852 în locul celor convenţionale mai moderate sub aspectul atribuţiilor şi puţin modificate sub aspectul formei de organizare.

În cadrul acestei arhitecturi constituţionale ce păstra, rezidual, separarea pur formală a puterilor în stat, autoritatea domnului faţă de parlament atingea apogeul. În acest context, arbitrariul domnesc se putea manifesta oricând şi sub orice forme în scopul protejării puterii personale[1]. Pârghiile de control şi presiune asupra legislativului erau asigurate de un adevărat dispozitiv instituţional preluat fidel din constituţia franceză.

Executivului i se dădeau puteri suplimentare menite să limiteze puterile legislativului şi să permită domnului să legifereze singur atunci când era necesar: domnul avea singur iniţiativa legilor, se permitea acestuia ca, până la convocarea noii Adunări, să dea, la propunerea Consiliului de Miniştri şi Consiliului de stat, decrete cu putere de lege şi s-a aşezat în sarcina Guvernului dreptul de a întocmi regulamentele celor două Camere. De asemenea, se permitea Guvernului să facă acte de competenţa puterii legiuitoare atunci

[1] Acest arbitrariu s-a manifestat pregnant în episodul provocării demisiei guvernului Kogălniceanu din 1865. „Deranjat" de autoritatea crescândă a primului-ministru, domnul a profitat de un incident din Adunare pentru a determina demisa fostului său colaborator. Trebuie remarcat aici că demisia lui Kogălniceanu nu s-a datorat unei răspunderi politice în faţa legislativului, ci declanşării răspunderii politice în faţa domnului. În consecinţă, nu se punea problema perpetuării pe cale cutumiară a regimului parlamentar. A se vedea *C.C. Giurescu*, Viaţa şi opera lui Cuza Vodă, op. cit., p. 266-271.

când Parlamentul nu era în sesiune şi erau necesare măsuri de urgenţă. Faptul că, odată cu intrarea în sesiune a Adunării, motivele şi rezultatele acestor măsuri erau supuse dezbaterii parlamentare nu avea niciun efect asupra validităţii lor juridice, deoarece corpul legiuitor nu le putea invalida prin vot.

Domnul, unic şef al puterii executive, îşi păstra rolul activ în guvernare conferit de Convenţie, având în subordinea sa politică guvernul. Organul statal-cheie în procesul de reformă juridică pe toate planurile, menit să-l secondeze pe domn în activitatea acestuia, a fost **Consiliul de stat**. Înfiinţat în februarie 1864, după model francez, Consiliul avea multiple atribuţii pe care le exercita sub preşedinţia domnului. În primul rând, legea îl menţiona ca auxiliar al executivului având menirea de a redacta proiectele de lege şi de regulamente de aplicare a legilor. Acest fapt îl transforma într-un urmaş al mai vechilor Comitet central de la Focşani şi Comisiei centrale. Prin această atribuţie, Consiliul era mai mult un auxiliar al domnului, singur însărcinat cu iniţiativa legislativă şi cu emiterea regulamentelor de aplicare a legilor.

Principalele atribuţii ale Consiliului erau însă în materie administrativă. El era, pe de o parte, organ consultativ al domnului şi miniştrilor în toate chestiunile administrative ce-i erau supuse. Pe de altă parte, Consiliul devenea instanţă disciplinară pentru funcţionarii din diversele ramuri administrative, putând aplica, în ordine, mustrarea, suspendarea provizorie şi revocarea acestora.

Nu în cele din urmă, Consiliul de stat se transforma în prima instanţă cu atribuţii de contencios administrativ ce se înfiinţa în România. Importul juridic realizat din Franţa a determinat, astfel, introducerea în dreptul românesc a jurisdicţiilor paralele ce consacrau filosofia franceză în materie de separaţie a puterilor în stat. Cuza urmărea, prin această formulă, o clară separare a executivului de judecătoresc, problema tradiţională a organizării administrative româneşti[1]. În consecinţă, şi la noi Consiliul de stat a devenit parte a puterii executive, şi nu a puterii judecătoreşti.

În consecinţă, din textul legii reieşea mai mult caracterul consultativ al acestui organism statal. Explicaţia se regăseşte în intenţia legiuitorului vremii de a nu acorda acestui organ, parte a executivului, puteri foarte mari care să degenereze în arbitrariu. Iar în materie contencioasă, intenţia legiuitorului a fost de a-l transforma mai mult într-un arbitru imparţial între cetăţean şi autoritatea administrativă care să oblige la autocenzură ambele părţi implicate în litigiu: cetăţeanul să nu abuzeze de dreptul său, iar autoritatea să fie atenţionată să-şi refacă actul sau hotărârea ilegală[2].

---

[1] Conform instrucţiunilor din 18 septembrie 1861 date agenţilor diplomatici români.

[2] A se vedea *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, Institutul de arte grafice E.D. Marvan, Bucureşti, 1935, p. 226, nota 1.

**„Puterea legislativă"** revenea, în premieră, unui parlament bicameral menit să asigure domnului controlul asupra procesului legislativ. Prima cameră, Adunarea electivă, era compusă din membri aleşi în baza unui cens de avere mult diminuat ce atrăgea în cercul electorilor un număr important de burghezi şi ţărani mai înstăriţi. A doua cameră, Corpul ponderator sau Senatul, era formată din 9 membri de drept şi 64 numiţi de domn, jumătate dintre persoane care deţinuseră cele mai înalte funcţii în ţară sau puteau justifica un venit anual de 800 de galbeni şi jumătate dintre membrii consiliilor generale ale judeţelor pe baza unei liste de trei candidaţi pentru fiecare district (judeţ). **Corpul ponderator** devenea, după modelul francez, „calul troian" al domnului în interiorul legislativului. Prin această cameră legislativă, controlată complet de domn prin intermediul mecanismelor de recrutare a membrilor săi, se urmărea o limitare/ponderare din interior a Adunării elective[1]. Ponderarea se făcea de pe poziţiile unui control de constituţionalitate *a priori* încredinţat, în Convenţie, prin abatere de la sursa franceză de inspiraţie, Comisiei centrale de la Focşani.

Prin toate acestea, s-a limitat principiul separaţiei puterilor în stat şi s-a pus capăt scurtului exerciţiu de regim parlamentar, ajungându-se, în final, la inversarea polarităţilor în relaţia executiv-legislativ. De aceea, deşi, formal, îndeplinea criteriile unei constituţii, fiind emanaţia plebiscitară a poporului român, raportat la criteriile constituţionalismului modern, Statutul lui Cuza era un pas înapoi spre absolutismul monarhic. Atingându-şi pe deplin scopurile, regimul autoritar al lui Cuza poate fi conturat ca un demers de import juridic cât se poate de raţional, îmbinând corect procesul de conştientizare a unei necesităţi politico-juridice interne cu apelul la transplantul juridic realizat astfel încât să vină eficient în întâmpinarea acestei necesităţi. Cu alte cuvinte, ne aflăm în faţa unui exemplu de îmbinare realistă şi eficientă a fondului cu forma.

## §2. Dreptul administrativ

Fără a avea un cod propriu de ramură şi nici o lege generală de organizare a administraţiei publice, dreptul administrativ al perioadei s-a exprimat prin

[1] În ceea ce-i priveşte pe membrii numiţi de domn din rândurile consilierilor judeţeni ai Corpului ponderator, recrutaţi la nivelul judeţelor, şi chiar pe membrii Adunării, guvernele lui Cuza s-au folosit din plin de presiunile politice exercitate, prin intermediul prefecţilor asupra alegătorilor pentru a asigura domnului Cuza o majoritate parlamentară zdrobitoare. Aceasta a fost, de fapt, epoca în care s-a inaugurat în România modernă cutuma controlului alegerilor de către guvern în vederea asigurării unei majorităţi parlamentare. A se vedea *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 126-127.

diversele legi speciale de organizare a ministerelor, a Consiliului de stat şi a administraţiei publice locale, cărora li s-au adăugat o serie de cutume consacrate de către viaţa administrativă.

## 1. Administraţia publică centrală

După ce la 11/23 decembrie 1861 s-a proclamat unirea administrativă a celor două ţări, la 22 ianuarie/3 februarie 1862 a fost format primul guvern unic al României. Odată cu aceasta, Bucureştiul a devenit capitala noului stat unitar, fapt îndreptăţit de poziţia sa strategică, de importanţa sa economică şi administrativă.

Recunoaşterea internaţională a noii forme de stat permitea desăvârşirea mult aşteptată a unităţii administrative. La nivelul administraţiei publice centrale, acest lucru s-a realizat printr-un proces de centralizare administrativă şi de concentrare a departamentelor ministeriale la nivelul capitalei unice. Acest proces s-a desfăşurat în etape, pentru a nu se crea disfuncţionalităţi în activitatea administrativă a Moldovei. Într-o primă fază, departamentele ministeriale moldoveneşti au fost menţinute ca directorate ministeriale conduse de directori ministeriali numiţi de domn şi aflaţi în subordinea miniştrilor de la Bucureşti. Pe măsură ce reforma aparatului de stat a evoluat, directoratele ieşene au fost treptat desfiinţate, ultimele fiind directoratele ministerelor de interne şi justiţie, în iulie-august 1862.

Odată ce procesul de unificare s-a încheiat, reforma s-a concentrat asupra reorganizării pe baze moderne a departamentelor ministeriale. Reorganizarea nu a vizat înfiinţarea de noi ministere, ci mai mult regruparea diverselor servicii interne existente şi înfiinţarea unora noi care să corespundă necesităţilor epocii. Reforma trebuia să aducă o separare clară a administrativului de judecătoresc şi o delimitare precisă a atribuţiilor fiecărui departament, astfel încât să nu mai apară conflicte de competenţă[1].

Ministerele au rămas aceleaşi – al Internelor, al Afacerilor străine, al Finanţelor, al Justiţiei, al Cultelor (şi Instrucţiunii) şi de Război –, păstrându-se din Moldova Ministerul lucrărilor publice, iar din Ţara Românească Ministerul controlului[2].

În consecinţă, a avut loc, încet, dar sigur, o întărire fără precedent a autorităţii statale, manifestată printr-o preeminenţă a autorităţii şi prestigiului ministerelor şi a guvernului. Acest fapt se vedea cel mai bine în tendinţa

[1] Conform expunerii primului-ministru A. Panu din data de 5/17 septembrie 1861. A se vedea Documente privind domnia lui Alexandru Ioan Cuza, vol. I, 1859-1861, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1989, p. 308.

[2] Pentru amănunte, a se vedea *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, op. cit., p. 188-195.

guvernului de a face reforme prin intermediul ordonanţelor, ceea ce a nemulţumit profund o parte a clasei politice româneşti. În scopul eficientizării activităţii aparatului funcţionăresc şi a eliminării arbitrariului administrativ, a fost necesară o clarificare a structurii ierarhiei administrative înseşi pentru a se stabili clar competenţele de control ale fiecărei autorităţi administrative superioare[1]. Aplicarea reformelor la nivel teritorial şi recunoaşterea autorităţii centrului s-au realizat printr-o regândire a raporturilor dintre centru şi reprezentanţii săi locali – prefecţii –, amplificându-se şi consolidându-se pârghiile de control ierarhic. În acest sens, s-a dat o importanţă deosebită realizării infrastructurii necesare, mai ales telegrafului[2] şi drumurilor, în scopul transmiterii rapide a circularelor centrului către teritoriu şi a rapoartelor şi informărilor agenţilor locali către guvern. **Circulara**, devenită în epocă instrumentul administrativ cel mai eficace de reorganizare a administraţiei publice, a justificat interesul major pentru conectarea eficientă a agenţilor teritoriali ai centrului la politica guvernamentală de reforme.

## 2. Administraţia publică locală

Administraţia publică locală a fost organizată prin **Legea pentru consiliile judeţene** şi **Legea comunală**. Concepute de guvernul Kogălniceanu, ele încercau să facă dreptate celor câteva decenii de luptă pentru reformă în administraţie, consacrând deja celebrul principiu al descentralizării administrative. Redactate într-o formă tehnico-juridică fără precedent, ele erau construite după modele franţuzeşti şi belgiene. De aici şi apariţia unor instituţii care, deşi nu erau terminologic necunoscute administraţiei publice române a epocii, erau, în substanţa lor, cu totul noi: *prefect*, *subprefect*, *comună*, *Consiliu comunal*, *Consiliu judeţean*, *Comitet permanent*, *primar*.

În principiu, această legislaţie ar fi trebuit să dezvolte prevederile Convenţiei de la Paris. Nu numai că s-a realizat acest lucru, dar, în spiritul libertăţii depline de auto-organizare internă, legiuitorul român a mers dincolo de intenţiile europenilor ce reduceau administraţia publică descentralizată în România doar la nivelul comunelor. Sceptici în ceea ce priveşte oportunitatea existenţei unei vieţi administrative autonome la nivel judeţean, aceştia se opuseseră înfiinţării de consilii judeţene. Românii vor înfiinţa, totuşi, peste şase ani, aceste instituţii, dovedind încă o dată dorinţa lor de a face reformă.

---

[1] A se vedea *N. Corivan*, Mihail Kogălniceanu şi organizarea administrativă a Moldovei în prima sa guvernare din timpul domniei lui Alexandru I. Cuza, în S.A.I., vol. XII/1968, p. 93.

[2] Este semnificativ în acest sens trecerea de la 12 staţii şi 839,950 km fir telegrafic în 1859 la 46 staţii şi 2879,360 km în 1863.

Cele două legi reglementau județul și comuna atât ca unități de descentralizare administrativ-teritorială, cât și ca circumscripții administrativ-teritoriale pentru funcționarea unor servicii exterioare ale ministerelor. Recunoașterea calității de colectivități locale teritoriale județelor și comunelor reprezenta o generalizare a descentralizării administrative minimale realizate de Regulamentele Organice la nivelul orașelor libere. Spre deosebire, însă, de colectivitățile teritoriale județene ce au fost constituite în limitele vechilor județe și ținuturi, fără a fi necesară o reorganizare rațională a acestora, comunele au fost organizate artificial, prin reunirea mai multor sate în cadrul aceleiași unități administrativ-teritoriale. Ca urmare, satul și-a pierdut statutul de entitate administrativ-teritorială organică. Alături de județ și comună era organizată **plasa** ca simplă subdiviziune administrativ-teritorială a județului, lipsită de personalitate juridică, cu rol de supraveghere și control.

Ca unități de descentralizare administrativ-teritorială, județul și comuna aveau organe proprii și personalitate juridică. În baza principiul francez conform căruia „acțiunea este fapta unuia, iar deliberarea este fapta mai multora", deliberarea era încredințată unor organe colegiale – Consiliile județene și comunale –, iar execuția unor organe unipersonale – prefectul județului și primarul comunei. Abătându-se de la acest algoritm, legiuitorul instituia la nivel județean un organ hibrid – Comitetul permanent –, care, sub președinția prefectului, delibera în intervalul dintre sesiunile Consiliului și executa, în același timp, toate hotărârile acestuia.

Tot după model francez, prefectul și primarul au dobândit o dublă calitate: pe de o parte, aceea de organe ale administrațiilor descentralizate și, pe de altă parte, aceea de reprezentanți ai guvernului la nivel local. Acest lucru a permis, din nefericire, politizarea și controlul excesiv al activității prefectului, cât și încărcarea peste putință a primarului cu atribuții de realizare a interesului general. Aceste aspecte au condus la o instabilitate extremă a funcției prefectorale și la abaterea primarului de la sarcina sa principală de a promova interesele comunei.

Descentralizarea administrativă acum consacrată era, însă, limitată de o tutelă administrativă severă. Astfel, actele consiliilor comunale și județene erau supuse unui control tutelar *a priori* în baza căruia aceste acte deveneau executorii doar după ce erau aprobate de organele tutelare. Legislația acorda, de asemenea, organelor tutelare statale largi drepturi privind suspendarea și revocarea primarilor, precum și privind dizolvarea consiliilor comunale și județene. În aceste condiții, descentralizarea administrativă, consacrată formal, devenea, pe fond, o centralizare moderată[1].

[1] Pentru amănunte, a se vedea *M. Guțan*, Istoria administrației publice locale în statul român modern, ed. a 2-a revăzută și adăugită, op. cit., p. 81-137.

## §3. Dreptul penal

Epoca lui Cuza a pus bazele dreptului penal modern prin elaborarea **Codului penal** ce a intrat în vigoare la 1865. Principala sa sursă de inspiraţie a fost Codul penal prusian din 1851, secondat de Codul penal francez din 1810. Inspirat de principiile umanismului beccarian, codul românesc înlătura orice urmă a inechităţilor de tip feudal, consacrând o deplină egalitate în faţa legii penale.

Responsabilitatea penală avea la bază o perspectivă excesiv juridică asupra legăturii dintre lege şi infractor. Omul, considerat o fiinţă raţională şi conştientă de urmările faptelor sale, urma să răspundă penal pentru faptele sale, fără a se lua în calcul factorii sociali care determinau comportamentul său infracţional. Ca urmare, pedeapsa avea mai mult o finalitate represivă decât una preventivă sau de reintegrare socială.

Codul penal împărţea infracţiunile în trei categorii: **crime, delicte** şi **contravenţii**. Criteriul care stătea la baza distincţiei lor era gravitatea pericolului social creat, reflectat în tipul de pedeapsă aplicat: crimele erau pedepsite cu pedepse criminale, delictele cu pedeapsă corecţională, iar delictele cu pedeapsă poliţienească. În acest fel, infracţiunile erau determinate prin intermediul pedepselor, şi nu pedepsele prin intermediul infracţiunilor. Pedepsele erau foarte blânde, pedeapsa cu moartea, pedepsele corporale şi confiscarea averii rămânând abrogate. Crimele, cele mai grave infracţiuni, erau pedepsite cu muncă silnică pe viaţă sau temporară, închiderea într-o casă de muncă, detenţia şi degradarea civică. Pentru delicte şi contravenţii se aplicau pedeapsa închisorii, interdicţia unora din drepturile politice şi amenda. Odată pedeapsa individualizată de judecător, aceasta nu mai putea fi modificată administrativ în cursul executării.

Valorile sociale ocrotite reflectau evoluţiile din viaţa socio-politică şi economică a societăţii. Erau ocrotite statul, constituţia, interesele publice, viaţa, integritatea corporală, onoarea şi patrimoniul.

Codul reglementa modul de pedepsire a tentativei, complicităţii, circumstanţelor atenuante, a cauzelor care înlăturau sau diminuau răspunderea penală etc. Se stabilea, de asemenea, principiul aplicării legii penale mai favorabile, în baza căruia, dacă o lege penală, nouă sau veche, pedepsea mai lejer fapta infractorului, urma a se aplica în defavoarea celei ce pedepsea mai grav aceeaşi faptă.

## §4. Dreptul civil

Cea mai importantă operă juridică a lui Cuza, **Codul civil „Alexandru Ioan"**, a fost adoptat în 1864 şi a intrat în vigoare la 1/13 decembrie 1865.

Codul a fost elaborat de Consiliul de stat în baza unui mai vechi proiect românesc datând din 1862. Izvorul său principal de inspirație a fost, fără urmă de îndoială, Codul civil francez din 1804. Acestuia i s-au adăugat o serie de reglementări preluate din proiectul de cod civil al italianului Pisanelli (1860)[1] și din legea belgiană asupra privilegiilor și ipotecilor din 1851. Faptul că legiuitorul român a luat în considerare opiniile civilistului francez Marcade, reglementările mai noi din legea franceză a transcripției (1855), proiectul de cod italian și legislația civilă belgiană, reprezentând, ambele, variante îmbunătățite ale Codului civil napoleonian, demonstrează mai mult o preocupare pentru „aducerea la zi" a reglementărilor Codului civil napoleonian decât una pentru o receptare rațională a dreptului apusean. Ca dovadă, dreptul civil românesc anterior lui 1865 „a fost întrebuințat (...) într-o foarte slabă măsură"[2]. El s-a regăsit doar în materia rudeniei spirituale, a divorțului pentru vrăjmășie, a dreptului la moștenire al văduvei sărace, a ipotecii legale a femeii măritate, a embaticului și împrumutului. De aceea, chiar dacă nu a fost o simplă traducere a Codului civil francez, Codul civil român a fost condamnat, în bună parte justificat, că determinat o ruptură cu vechiul drept românesc. A revenit deceniilor de aplicare asiduă a Codului civil, jurisprudenței și doctrinei sarcina de a-l apropia de poporul român și de a-l „româniza".

Chiar dacă receptarea a avut loc „cod de la cod", și nu „text de la text"[3], Codul civil român a preluat trăsăturile stilistice, principiile generale și structura Codului civil francez. Astfel, stilul concis, simplu, precis, lipsit de încărcătură doctrinar-analitică, s-a regăsit și în codul românesc. La baza sa au stat principiul protejării libertății și persoanei umane prin intermediul protejării proprietății private, precum și principiul egalității juridice a cetățenilor în fața legii. Protejarea excesivă a proprietății private i-a adus, pe bună dreptate, caracterizarea de cod al proprietarilor, patronilor și creditorilor. Structural, cele două coduri erau identice: un preambul format din 5 articole era urmat de o carte ce reglementa persoanele, de o alta ce reglementa bunurile și de o a treia ce reglementa modurile de dobândire și de transmitere a proprietății. Datorită prelucrării, Codul civil român avea cu 300 de articole mai puțin (1914) decât cel francez.

---

[1] A se vedea *D. Alexandresco*, Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român în comparațiune cu legile vechi și cu principalele legislațiuni străine, tomul I, Ed. Tipografiei Ziarului „Curierul judiciar", București, 1906, p. 23-24.

[2] A se vedea *A. Rădulescu*, Izvoarele dreptului civil, în Pagini din istoria dreptului românesc, op. cit., p. 185.

[3] A se vedea *Al. Herlea*, Aspecte ale dezvoltării dreptului civil românesc, în Studii de istorie a dreptului. Vol. III. Drept civil. Învățământ juridic. Figuri de juriști. Traduceri, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1997, p. 11.

Datorită modului în care a fost întocmit, Codul civil român se diferenţia de cel francez în reglementarea unor instituţii. De exemplu, în privinţa momentului când debuta capacitatea de folosinţă a noului născut, Codul civil român cerea doar condiţia vieţii, pe când cel francez o impunea şi pe cea a viabilităţii. În privinţa dreptului familiei, codul român menţinea egalitatea soţilor privind invocarea motivelor de divorţ, precum şi regimul juridic unitar aplicat copiilor naturali. De asemenea, raporturile de muncă erau reglementate în codul român între patroni şi muncitori, iar nu între servitori şi stăpâni, ca în cel francez.

În genere, dispoziţiile Codului civil român erau identice cu cele ale Codului civil francez. Se consacra distincţia dintre capacitatea de folosinţă şi cea de exerciţiu, majoratul la 21 de ani şi instituţia emancipării, calitatea de ficţiune a legii pe seama persoanelor juridice, interzicerea cercetării paternităţii, principiul separaţiei de bunuri – în cazul în care soţii nu alegeau alt regim matrimonial –, administrarea de către soţ a bunurilor dotale, protejarea prioritară a bunurilor imobile, contractele şi delictele ca izvoare ale obligaţiilor, autonomia de voinţă a părţilor în cazul încheierii unui contract, principiul răspunderii personale pentru fapta proprie, succesiunea *ab intestat* şi cea testamentară etc. Egalitatea în faţa legii impunea eliminarea oricăror diferenţe de conţinut în ceea ce priveşte capacitatea de folosinţă. Sub influenţa anticlericalismului şi laicităţii Codului civil francez, Codul civil român a laicizat cea mai mare parte a dreptului familiei. Actele de stare civilă au fost luate din gestiunea preoţilor şi acordate în sarcina primarilor, iar căsătoria, devenită un simplu contract, se încheia obligatoriu în faţa ofiţerilor de stare civilă.

## §5. Dreptul procesual

### 1. Organizarea judecătorească

În contextul avântului reformator de după 1864, a avut loc şi reorganizarea completă şi unitară a sistemului de instanţe din România. O lege de organizare judecătorească din 1865, completată cu prevederile Codului civil, organiza justiţia în baza principiilor separaţiei dintre executiv şi judecătoresc, dintre judecătoresc şi administrativ. În spiritul tradiţiei romano-germanice, judecătorul era consacrat ca un aplicator, şi nu ca un creator al legii.

La nivelul plăşilor, erau organizate **judecătorii** competente să judece în primă instanţă sau apel pricini civile de mică importanţă şi contravenţii de simplă poliţie. Din nefericire, în lipsa unor cadre competente, competenţa să judece la nivelul plăşilor a fost încredinţată, până la 1879, subprefecţilor. În oraşele Bucureşti, Iaşi, Craiova, Galaţi şi Ploieşti erau organizate **tribunale**

**de judeţ** competente să judece în primă instanţă pricini civile şi penale importante, iar în apel pricinile înaintate de la judecătoriile de plasă. În oraşele Bucureşti, Craiova, Iaşi şi Focşani funcţionau **curţile de apel** competente să judece în apel pricinile civile, penale şi comerciale ale tribunalelor, care nu au fost pronunţate în ultimă instanţă. **Curtea de casaţie**, organizată conform legii din 12/24 februarie 1861, judeca recursurile împotriva hotărârilor tribunalelor de primă instanţă, nesupuse apelului, şi împotriva hotărârilor definitive pronunţate de instanţele de apel. În calitate de **Înaltă curte de justiţie**, Curtea de casaţie urma să judece pe fond procesele deschise împotriva miniştrilor, înalţilor funcţionari, judecătorilor şi procurorilor.

Legi speciale reglementau statutul magistratului (decembrie 1864) şi pe cel al avocatului (decembrie 1864). Ambelor categorii li se pretindeau condiţii stricte privind cetăţenia, studiile juridice şi moralitatea. Din nefericire, şi în epoca lui Cuza, inamovibilitatea judecătorilor a rămas un deziderat.

## 2. Procedura civilă

Procedura civilă a fost reglementată de **Codul de procedură civilă** ce a intrat în vigoare odată cu Codul civil (1865). Izvoarele sale de inspiraţie au fost Codul de procedură civilă al cantonului Geneva din 1819, inspirat, la rândul său, din Codul de procedură civilă francez din 1806, reglementările belgiene privind executarea silită şi câteva aspecte din vechiul drept procesual românesc.

Procedura se desfăşura pe trei grade de jurisdicţie – primă instanţă, apel, recurs –, iar succesiunea etapelor procesuale era detaliat reglementată pentru fiecare nivel. În primă instanţă şi în apel judecata se desfăşura pe fond, iar în recurs cu luarea în considerare a motivelor prevăzute de lege.

Se reglementau amănunţit cererea de chemare în judecată, citarea pârâtului, poziţia procesuală a Ministerului Public, şedinţele şi poliţia lor, modul de judecare a pricinilor, ridicarea excepţiilor preliminare, chemarea în garanţie, darea sentinţei. Judecata era orală, publică şi contradictorie. În vederea stabilirii adevărului judiciar, se utilizau probe scrise, proba cu martori, expertizele, cercetarea la faţa locului, prezumţiile, mărturisirea şi jurământul judiciar. Hotărârile judecătoreşti rămase definitive se bucurau de autoritatea lucrului judecat. În cazul în care cel ce pierdea procesul nu executa sentinţa de bunăvoie, se trecea la executarea silită. Aceasta se exercita, în principal, asupra patrimoniului, dar se menţinea şi executarea asupra persoanei.

Deşi modernizată, judecata civilă era extrem de greoaie, cu termene lungi şi o procedură probatoare îndelungată, şi foarte costisitoare, în condiţiile în care taxele de timbru şi de judecată erau foarte ridicate.

### 3. Procedura penală

Procedura penală era reglementată de **Codul de procedură penală** adoptat concomitent cu Codul penal (1865). Izvorul său de inspiraţie a fost Codul de instrucţie criminală francez din 1808.

Codul stabilea, în preliminariile sale, că orice faptă penală putea da naştere fie unei acţiuni publice în vederea pedepsirii faptei care a vătămat ordinea socială, fie unei acţiuni private în vederea reparării daunelor produse de o infracţiune. Conform principiului modern în baza căruia penalul ţine în loc civilul, acţiunea privată urma să fie suspendată până în momentul în care se dădea o sentinţă definitivă asupra acţiunii publice.

Codul îmbina procedura secretă, de tip inchizitorial, desfăşurată în etapa descoperirii, urmăririi şi instrucţiei infracţiunilor, cu procedura publică, orală şi contradictorie, de tip modern, desfăşurată în etapa judecăţii propriu-zise.

Descoperirea infracţiunilor revenea ofiţerilor de poliţie judiciară care strângeau probele şi înaintau dosarul procurorului în cazul în care erau constituite elementele infracţiunii. În cazuri mai complicate, procurorul remitea dosarul unui judecător de instrucţie în vederea desfăşurării unei anchete (instrucţie). După realizarea urmăririi, dosarul era înaintat instanţei în vederea judecăţii.

Judecarea delictelor revenea tribunalelor, iar judecarea crimelor revenea curţilor cu juri formate dintr-un complet de judecători şi un juriu format din cetăţeni. Juriul urma să se pronunţe prin da sau nu asupra vinovăţiei persoanei inculpate şi asupra acordării de circumstanţe atenuante. Judecătorii aveau rolul de a încadra juridic fapta penală şi de a individualiza pedeapsa. Probele utilizate erau mărturisirea inculpatului, constatarea personală a judecătorului, înscrisurile, martorii şi prezumţiile.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **codificarea dreptului:** *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 201-209; *M. Dvoracek, V. Şotropa*, Dreptul penal, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 177-185; *D.V. Firoiu, O. Sachelarie, V. Şotropa, V.Al. Georgescu, L.P. Marcu*, Structura şi izvoarele dreptului, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 42-63; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. II, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 29-53; *Al. Herlea*, Aspecte ale dezvoltării dreptului civil românesc, în Studii de istorie a dreptului. Vol. III. Drept civil. Învăţământ juridic. Figuri de jurişti. Traduceri, Ed. Dacia, Cluj-Napoca,

1997, p. 7-13; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, 200-215; *P. Pătrăşcanu, O. Sachelarie, V. Şotropa*, Dreptul comercial, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 162-177; *A. Rădulescu*, Izvoarele dreptului civil, în Pagini din istoria dreptului românesc, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1970, p. 172-188; *O. Sachelarie, V. Şotropa, L.P. Marcu*, Dreptul civil, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 137-162; *O. Sachelarie, V. Şotropa, M. Dvoracek, L.P. Marcu*, Dreptul procesual, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 185-204;

- **reforma administraţiei publice centrale (inclusiv serviciile publice de interes general):** *C.C. Angelescu*, Proiectul de Constituţie al lui Cuza Vodă de la 1863, în R.D.Pb. nr. 3-4/1931, p. 309-319; *C.C. Angelescu*, Proiectul de Constituţie din 1859 al Comisiei centrale de la Focşani, în A.I.I.A.I. nr. XVII/1980, p. 378-379; *D. Berindei*, Reformele din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, în S.A.I. nr. XVII/1972, p. 25-31; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, Ed. Universităţii Lucian Blaga din Sibiu, Sibiu, 2003, p. 151-161; *N. Pergiun*, Contribuţii la începuturile telegrafiei şi poştei moderne în România, în R.I. nr. 1/1990, p. 41-60; *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universală Alcalay, Bucureşti, 1936; *M. Regleanu*, Consiliul de stat, în R.A. nr. 1/1967, p. 137-150; *V. Stan*, Desăvârşirea unirii Principatelor române pe plan administrativ (1859-1864), în S.M.I.M., vol. VII/1983, p. 8-50; *E. Ursescu, A. Garabedeanu, M. Nica*, Din istoria telecomunicaţiilor în Moldova, în C.I. nr. 6/1975, p. 161-178;
- **reforma administraţiei publice locale:** *I.M. Bujoreanu*, Colecţiune de legiuirile vechi şi noi, Noua tipografie a Laboratorilor români, Bucureşti, 1873; *G. Chiriţă*, Organizarea instituţiilor moderne ale statului român (1856-1866), Ed. Academiei Române, Bucureşti, 1999; *N. Corivan*, Mihail Kogălniceanu şi organizarea administrativă a Moldovei în prima sa guvernare din timpul domniei lui Alexandru I. Cuza, în S.A.I., vol. XII/1968, p. 89-98; *C.G. Dissescu*, Cursul de Drept public român. Vol. III. Dreptul administrativ, Stabilimentul grafic I.V. Socecu, Bucureşti, 1891; Documente privind domnia lui Alexandru Ioan Cuza, vol. I, 1859-1861, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1989; *Th. Ducrocq*, Cours de droit administratif, Tome premier, A. Fontemoing Editeur, Paris, 1897; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 65-137; *M. Kogălniceanu*, Opere III, Oratorie I, 1856-1864, Partea a II-a, 1861-1864, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987; Protocoalele Comisiunii centrale a Principatelor unite, Sesiunea I, 1859, Imprimeria Comisiei centrale, Focşani, Protocolul LXI, Şedinţa din 25 Septembrie 1859; *C.G. Rarincescu*, Contenciosul admi-

nistrativ român, Ed. Universală Alcalay, Bucureşti, 1936; *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de Arte grafice Eminescu, Bucureşti, 1929;

- **statutul funcţionarului public (inclusiv funcţionarismul):** *D. Berindei*, Epoca Unirii, Ed. Corint, Bucureşti, 2000; *C.G. Giurescu*, Viaţa şi opera lui Cuza Vodă, Ed. Curtea Veche, Bucureşti, 2000; *M. Humnic-Teclean*, Acţiunile statisticii din 1859 şi problemele creşterii şi educaţiei patriotice a cadrelor administrative în Principatele Unite, în C.I. nr. 4/1971, p. 223-229; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 230-235; *A.D. Xenopol*, Istoria românilor din Dacia Traiană. Vol. XIII. Domnia lui Cuza Vodă 1859-1866, Partea întâi, Ed. Cartea Românească, Bucureşti; *A.D. Xenopol*, Istoria românilor din Dacia Traiană. Vol. XIV. Domnia lui Cuza Vodă 1859-1866, Partea a doua, Ed. Cartea Românească, Bucureşti.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Capitolul III
# „Vechiul regat" al României şi procesul de „adaptare" a dreptului (1866-1918)

## Secţiunea 1. Evoluţia dreptului şi problema „formelor fără fond"

Această nouă problematică aparţine ultimelor decenii ale secolului al XIX-lea şi s-a ivit în contextul conturării treptate a unei culturi româneşti moderne interesate, din ce în ce mai mult, de problema originalităţii sale, dar şi, în mod obligatoriu, de decantarea influenţelor străine pe care le-a suferit. După câteva decenii de împrumuturi occidentale în toate domeniile spiritualului şi ale civilizaţiei, realizate cu sinceritate de pe poziţia celui conştient de inferioritatea produselor sale spirituale[1], a apărut momentul conştientizării, treptate, a identităţii culturale româneşti, materializată în operele de valoare ale epocii. Problema influenţelor franceze nu era, deci, una specifică doar juridicului, ci caracteriza spiritualitatea românească în ansamblul ei. De asemenea, influenţele franceze asupra dreptului românesc nu au fost doar o problemă a secolului al XIX-lea, ci şi a primei jumătăţi a secolului al XX-lea şi nu a reprezentat nicidecum doar o obsesie a juriştilor (P.P. Carp, P. Negulescu, C.G. Dissescu, A. Rădulescu, Al. Tilman-Timon), ci şi una a istoricilor (A.D. Xenopol, N. Iorga), a economiştilor (M. Manoilescu), sociologilor (D. Drăghicescu, P. Eliade, C. Rădulescu-Motru, D. Gusti) şi filosofilor culturii (T. Maiorescu, E. Lovinescu). Accentul pus pe drept se datora atât împrumuturilor masive făcute în domeniul juridicului, dar mai ales împrejurării că, mai mult ca în orice alt domeniu, aici s-a observat cel mai bine ruptura bruscă cu o tradiţie instituţională respectată de secole, aici s-au manifestat cel mai bine disfuncţionalităţile create de adaptarea dificilă a unor instituţii prea moderne la societatea românească prea înapoiată.

În ceea ce priveşte dreptul, ca parte a culturii româneşti, şi influenţele occidentale exercitate asupra lui, au existat opinii pro şi contra acestui

---

[1] Se ajunsese, cum spunea *P. Eliade*, ca tot ceea ce venea din occident să fie considerat bun şi tot ceea ce era în orient să fie considerat rău, în Influenţa franceză asupra spiritului public în România. Originile, Ed. Univers, Bucureşti, 1982, p. 294-295.

fenomen, însă vocile care s-au opus au fost cele mai multe, mai variate şi mai pasionate. Nu se punea problema contestării şi eliminării actului de împrumut. Aceasta era cert, mărturisit de contemporani şi ale cărui rezultate se puteau observa şi analiza foarte bine în legislaţia de specialitate a epocii. Miza disputei o constituia tradiţia românească în materie, ideea continuităţii instituţionale, necesitatea dezvoltării organice a unui popor sub toate aspectele sale.

Gândirea protestatară, conservatoare a epocii, axată pe ideile filosofilor culturii germani şi englezi, a stat sub semnul scrierilor lui **T. Maiorescu**, membrul marcant al Junimii. Puternic influenţat de ideile evoluţionismului organic german şi făcând o analiză severă a civilizaţiei şi culturii româneşti, Maiorescu lua, în 1868, atitudine faţă de încercarea de a crea o cultură naţională prin ideea de a sădi cu forţa instituţii smulse din ambientul lor natural, organic. Motorul acestor erori erau evident „tinerii noştri uimiţi de fenomenele măreţe ale culturii moderne, care, mărginiţi într-o superficialitate fatală, cu mintea şi cu inima aprinse de un foc prea uşor (...) se întorceau şi se întorc în patria lor cu hotărârea de a imita şi a reproduce aparenţele culturii apusene (...)"[1]. Consecinţa acestui demers nu putea fi decât apariţia unor instituţii lipsite de orice susţinere organică în cultura română, instaurarea domniei formei fără fond.

Remarcile sale aveau să facă, în epocă, carieră, uimind intelectualitatea şi provocând adevărate conflicte intelectuale între partizanii săi junimişti şi liberalii revoluţionari, cu toate că ideile sale nu erau noi nici în occident şi nici în ţară. Cu doar câţiva ani înainte, în 1862, **M. Kogălniceanu**, cunoscut adept al dezvoltării graduale, organice, a unei naţiuni, dar şi, în mod paradoxal, părintele celor mai multe din reformele ce vor face mai târziu obiectul protestelor, se întreba retoric în Parlamentul României asupra capacităţii românilor de a recupera handicapul de civilizaţie şi cultură existent faţă de occident[2].

---

[1] *T. Maiorescu*, În contra direcţiei de azi în cultura română, Critice I, p. 155, *apud E. Lovinescu*, Istoria civilizaţiei române moderne, Ed Minerva, Bucureşti, 1997, p. 190-191.

[2] „Cum socotiţi d-voastră ca, din decăderea cea mare, urmare neapărată a secolelor de urgie, care au trecut asupra capului nostru, ca din nămolul de abuzuri şi de viţiuri, sub care am fost cufundaţi, printr-o vărguţă magică, să ne transformăm şi să ne ridicăm la perfecţiune. Oare civilizaţiunea aşa iute păşeşte? Nu! În lumea morală, ca şi în cea fizică, lucrurile nu merg aşa grabnic. Fiecare generaţiune are menirea ei, fiecare nu poate pune decât o piatră la edificiul viitorului. De aceea, cum se poate ca noi, cu un trecut, ieri, aşa de degradator, să voim, astăzi, să ne îmbrăcăm cu mantia pairilor Marei Britanii?", *apud P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. II, Bucureşti, 1930, p. 32.

Încăpățânarea, obsesia cu care românii întorși de la studii din străinătate urmăreau să pună în aplicare instituțiile observate acolo, în ciuda realităților socio-politice românești, a constituit un alt obiect al criticii în epocă.

Teoria acestora, conform căreia ideea (forma) poate transforma radical realitatea concretă (fondul), indiferent de împrejurări, nu a scăpat nici proaspătului domn al României, **Carol I**, care, într-o scrisoare publicată în Allgemeine Augsburger Zeitung la 27 ianuarie 1870, remarca: „Acești oameni care și-au făcut educația lor politică și socială mai mult în străinătate, uitând cu desăvârșire împrejurările patriei lor, nu caută altceva decât a aplica aici ideile, de care s-au adăpat acolo, îmbrăcându-le în niște forme utopice, fără a cerceta dacă se potrivesc sau nu. Astfel nefericita țară, care a fost întotdeauna îngenunchiată sub jugul cel mai aspru, a trecut de o dată și fără mijlocire de la un regim despotic la cea mai liberală constituțiune. După experiența făcută, cred că aceasta este o nenorocire cu atât mai mare, cu cât românii nu se pot lăuda cu virtuțile cetățenești ce se cer pentru o formă de stat quasi-republicană"[1]. În acest context, „(...) se stabilesc raporturi false, o civilizație cu totul artificială și aparentă, instituțiile n-au nicio putere morală, nici o vitalitate", remarca și **C.G. Dissescu**[2]. Instituțiile împrumutate distrug, pe de o parte, însuși germenele de viață al unui popor și, pe de altă parte, noua legislație nefiind expresia conștiinței naționale și a trebuințelor, este primită cu dezgust, iar dacă nu există doar pe hârtie, se fac toate demersurile pentru a fi fraudată[3].

Junimistul **P.P. Carp**, coleg de partid și la Junimea cu Maiorescu, s-a manifestat și el ca un bun cunoscător și critic al fenomenului imitaționist. „D-lor, remarca el în ședința Camerei din 5 februarie 1974, ne-am deprins la o importațiune de legi, de idei și de citațiuni din străinătate; am uitat însă că odată cu ideea și legea ar fi trebuit să introducem și metoda ce le-a creat. În dosul fiecărei idei este o lucrare pregătitoare, o epocă de preparațiune a cărei rezultantă este legea respectivă; și a introduce d-a gata ideea, fără ca nimic să o fi pregătit, este a planta, cum zice poetul, flori pe pământ de nisip; ele de grabă se vestejesc, și veștede sunt cele mai multe din creațiunile noastre. La umbra citațiunii nu se ascunde la noi decât lipsa de muncă; și lipsa de muncă împreună cu frazeologia, pierd popoarele, iară nu pericolele imaginare (...)"[4].

---

[1] *Idem*, p. 31-32.

[2] *Apud D. Drăghicescu*, Din psihologia poporului român, Ed. Albatros, București, 1995, p. 339.

[3] *C.G. Dissescu, M.A. Dumitrescu*, Istoria și principiile dreptului public român, Institutul de arte grafice „Carol Gobl", București, 1903, p. 365-367.

[4] *P.P. Carp*, Discursuri parlamentare, Ed. Grai și Suflet – Cultura Națională, București, 2000, p. 25.

Disputa şi reacţiile negative au continuat până târziu în epoca interbelică. „Reforma juridică şi reforma politică, arăta D. Gusti la 1937, trebuie să urmeze (...) linia de dezvoltare organică a fiecărei naţiuni. În acest sens, nici dreptul, nici politica nu mai sunt marfă de import, ci expresii ale realităţii naţionale. Izvorul dreptului naţional se găseşte în obiceiul juridic, în moravurile ţării şi în concepţia naţională despre drept şi morală (...) Când procedăm altfel, asistăm la spectacolul curios al diferenţii unui drept al legilor scrise şi al tribunalelor oficiale, de dreptul viu al obiceiurilor şi al comunităţilor locale, care dăinuieşte după necesitate, cerut de viaţă, împotriva dreptului impus în mod arbitrar"[1].

Dincolo însă de orgolii culturale şi pretenţii la tradiţie, influenţa occidentală, mai ales cea franceză şi belgiană, a fost o realitate bine definită peste care nu se mai putea trece. Originalitatea civilizaţiei noastre, ca şi a civilizaţiei celor mai multor popoare, nu stătea, aşadar, în elaboraţie, arăta Lovinescu, ci în adaptare şi prelucrare. Singurul lucru ce mai rămânea de făcut era analiza modului în care, prin adaptare şi prelucrare, românii reuşiseră să-şi dezvolte un edificiu instituţional viabil.

## Secţiunea a 2-a. Evoluţia principalelor ramuri ale dreptului

### §1. Dreptul constituţional

Abdicarea lui Cuza (11/23 februarie 1866), deşi ar fi trebuit să conducă la destrămarea statului unitar român, recunoscut doar pe durata domniei acestuia, şi la reinstaurarea principiilor Convenţiei de la Paris din 1858, a demonstrat că unirea din 1859 nu a fost o simplă iniţiativă de conjunctură. Adoptând, în continuare, politica faptului împlinit, elita politică românească a purces la întocmirea unei noi constituţii care să menţină statul unitar înfiinţat la 1862 în cadrul unei monarhii constituţionale ereditare şi cu aducerea în fruntea statului a unui prinţ străin.

Proiectul Constituţiei a fost votat de Adunarea constituantă la 29 iunie/ 11 iulie 1866, iar legea fundamentală rezultată a fost promulgată la 30 iunie/ 12 iulie 1866 şi a intrat în vigoare la 1/13 iulie 1866. Rod al confruntărilor ideologice dintre conservatori şi liberali, Constituţia a consacrat, în cele din urmă, valorile liberalismului burghez, la modă în Europa vremii. Acest lucru

[1] *D. Gusti*, Ştiinţa naţiunii, Institutul social român, Bucureşti, 1937, p. 19.

s-a datorat, în mare parte, şi surselor de inspiraţie ale proiectului, printre care s-a situat, la loc de frunte, direct sau indirect, Constituţia Belgiană de la 1831.

Importul juridic nu a constituit, în genere, un simplu exerciţiu de copiere şi traducere a dreptului străin, ci o operă de selecţie şi asimilare ideatică riguroasă[1], realizată de elita politico-juridică românească, determinată, în principal, de prestigiul dreptului importat, dar şi de nevoile de modernizare ale societăţii româneşti, în scopul adaptării ei cât mai bine unor realităţi naţionale. Ideea de adaptare a vizat mai puţin necesitatea ca noile instituţii importate să fie compatibile cu cultura generală şi cea politico-juridică a societăţii româneşti în ansamblu, cât speranţa alinierii României la principiile constituţionalismului modern. Complet justificat în contextul dezbaterii despre transplant juridic şi aculturaţie juridică, importul juridic constituţional a vizat mai curând o manifestare a unui grup cultural restrâns – elita politico-juridică – care se afla într-un firesc proces de căutare a legitimităţii în ochii societăţii româneşti. Străină, în bună măsură, culturii politico-juridice a societăţii româneşti în ansamblu, arhitectura constituţională realizată la 1866 reprezenta un proiect politic şi juridic generos, coordonat parţial cu realităţile şi necesităţile evoluţiei constituţionale a statului român, dar care lăsa necunoscutului dimensiunile sale funcţionale. În contextul în care, în plan funcţional, o bună parte din instituţiile Constituţiei de la 1866 vor eşua, iar inadaptarea instituţiilor importate la societatea românească va demonstra o corupere a formei de către fondul românesc, se pot ridica semne de întrebare cu privire la caracterul raţional al importului juridic de la 1866.

Constituţia de la 1866 poate fi considerată, atât sub aspectul adoptării, cât şi al structurii şi conţinutului, ca fiind **prima constituţie a românilor**, în sensul modern al conceptului. Ea garanta drepturile românilor (Titlul II) şi reglementa separaţia puterilor statului (Titlul III). Cu toate acestea, sub aspect substanţial, ea nu era românească. Chiar dacă introducerea unor principii ale constituţionalismului modern era necesară, Constituţia a renunţat la o serie din tradiţiile constituţionale româneşti. **Domnul** (devenit rege după 1881), în afară de denumire, nu avea mai nimic în comun cu vechii domnitori români.

---

[1] Opţiunea pentru monarhia constituţională, guvernământul reprezentativ şi regimul parlamentar fuseseră, mai ales după 1848, constante ale proiectelor de reformă constituţională ale elitei politice româneşti. În aceste condiţii, nu se pune problema unei preluări oarbe şi iraţionale de principii. Constituţia de la 1866 a fost rezultatul firesc al unor acumulări ideatice şi consecvenţe ideologice româneşti. A se vedea şi *S. Tănăsescu*, Modern Constitutionalism and the Sources of the Romanian Constitution of 1866, în A.U.B.D. nr. II/2006, p. 1 şi urm. Rămâne însă problema modului în care elita politico-juridică românească s-a raportat la sursa principală a Constituţiei de la 1866 – Constituţia belgiană din 1831 –, precum şi cea a evaluării corecte a măsurii în care prestigiul acesteia din urmă a afectat caracterul raţional al importului juridic.

Transformarea sa în monarh constituţional era necesară după ce revoluţiile burgheze transferaseră suveranitatea din mâinile monarhului absolut în cele ale poporului. Devenit primul funcţionar al statului, monarhul nu putea să îndeplinească alte atribuţii decât cele recunoscute prin Constituţie. Însă domnul Constituţiei de la 1866 renunţa la două dintre elementele sale tradiţionale definitorii. Se renunţa, în primul rând, la monarhia electivo-ereditară şi se introducea monarhia ereditară în linie coborâtoare directă, din bărbat în bărbat şi prin ordin de primogenitură. În al doilea rând, se renunţa la principiul domniei pământene cu recrutarea din „os domnesc" şi se introducea principiul dinastiei europene, cu excluderea pe cale constituţională a oricărei posibilităţi de revenire la domniile pământene.

Privite formal, aceste schimbări justificau acuzaţiile de import nejustificat ale adepţilor teoriei formelor fără fond. Privite faptic, reformele fuseseră absolut necesare: principiul electiv nu crease altceva decât interminabile lupte pentru tron, iar domnia pământeană era lipsită de prestigiu şi slăbită de pretenţii nejustificate la tron. Aducerea dinastiei de Hohenzollern-Sigmaringen în fruntea României a reprezentat, în exterior, o garanţie a continuităţii existenţei statului unitar român construit de Cuza, iar în interior o garanţie a stabilităţii politice necesare consolidării statului modern.

Aceeaşi constituţie completa forma de guvernământ a monarhiei constituţionale cu regimul politic parlamentar, de unde şi denumirea generală de *monarhie constituţională parlamentară.*

Din nefericire, mecanismele şi pârghiile de control reciproc între executiv şi legislativ, specifice regimului parlamentar, au fost reglementate doar parţial în constituţie. Acest fapt a lăsat deschisă posibilitatea consacrării pe cale cutumiară a structurii instituţionale şi funcţionale specifice parlamentarismului modern.

Intenţia constituantului de a consacra regimul parlamentar (dualist) era ilustrată de reglementarea, în premieră, a principiului inviolabilităţii şi iresponsabilităţii regelui. Deşi deţinea (depozita) în numele naţiunii puterea executivă, regele era doar formal şef al guvernământului şi autoritate supremă a administraţiei publice. Principiul conform căruia „regele domneşte, dar nu guvernează" transfera întreaga responsabilitate politică şi juridică pe umerii miniştrilor care-i contrasemnau actele. Cu toate acestea, în ciuda faptului că direcţionarea politicii interne şi externe a ţării, precum şi conducerea efectivă a administraţiei publice reveneau guvernului, regele nu primea rolul unei simple marionete. Prin atribuţiile sale de recrutare a cabinetului, regele se pronunţa asupra direcţiei politice de urmat, iar prin atribuţiile sale în materie de aplicare a legii şi în materie administrativă, în general, el condiţiona activitatea ministerială şi guvernamentală. Aşa cum actele regelui nu erau valide fără contrasemnătura ministrului de resort, tot aşa diversele regulamente şi

decrete de aplicare a legii nu erau valide fără semnătura regelui. În aceste condiții, reglementarea constituțională a ecuației guvernare-administrare se realiza în cadrul unui executiv bicefal.

Iresponsabilitatea regelui postula responsabilitatea ministerială. Din nefericire, legea fundamentală era foarte lacunară în ceea ce privește acest aspect. Responsabilitatea politică a executivului în fața legislativului nu era reglementată, mai mult, instituția guvernului (Consiliul de Miniștri) nu era consacrată cu atribuțiile ei. Legea responsabilității ministeriale din 2/14 mai 1879 reglementa instituția guvernului, fără însă a-i asuma explicit o răspundere politică în fața parlamentului. Cu toate acestea, ea făcea parte din regulile politice ale regimului parlamentar, iar consacrarea ei ar fi trebuit să revină cutumei constituționale. Conform acestora, chiar dacă nu făceau ilegalități, miniștrii sau guvernul urmau să răspundă politic în fața camerelor parlamentului pentru politica lor ministerială sau guvernamentală. În baza răspunderii politice la care era supus guvernul, regele era obligat să desemneze persoana primului-ministru din rândul majorității parlamentare. Ca urmare, primind încrederea majorității parlamentare, guvernul era o emanație a parlamentului. În cazul în care parlamentul nu era de acord cu politica unui ministru sau a guvernului în ansamblu, printr-un vot de blam își exprima neîncrederea în acesta. Rezultatul acestui tip de răspundere era demisia, fie a ministrului vizat, fie a întregului guvern, dacă acesta se solidarizase cu ministrul tras la răspundere sau dacă blamul viza guvernul în ansamblul său.

Conform constituției și legii răspunderii ministeriale, miniștrii urmau să răspundă juridic în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, la inițiativa regelui sau camerelor parlamentului. Răspunderea penală era fie individuală, fie solidară, pe când răspunderea civilă era exclusiv individuală.

Guvernământul reprezentativ reglementat prin constituție se realiza prin intermediul unei reprezentanțe naționale structurate bicameral: Adunarea deputaților și Senat. Rolul ponderator al Senatului dispărea într-o procedură legislativă unde camerele, dotate cu inițiativă legislativă, nu se mai diferențiau prin atribuții distincte. Finalizarea procesului legislativ prin dreptul de sancțiune al regelui (drept care nu exista în constituția belgiană) era totuși echilibrată de „inactivitatea" executivă a acestuia și de controlul politic, teoretic, exercitat de parlament asupra aplicatorului legii: guvernul. Recrutarea deputaților și senatorilor se făcea în baza unui sistem electoral bazat pe un cens de sex și unul de avere ce permitea, după modificarea din 1884, accesul în colegiile electorale (4, iar din 8/20 iunie 1884, 3 pentru Adunare și 2 pentru Senat) a unor categorii largi de populație. Cu toate acestea, votul nu era nici direct și nici egal. Doar prin legea de modificare a constituției din 19/31 iulie 1917 s-a introdus votul universal, obligatoriu, egal (nu și între sexe), direct și secret exprimat pe baza reprezentării proporționale.

Dincolo de aspectele teoretice, mecanismele regimului parlamentar au avut o aplicabilitate limitată în perioada 1866-1918. Au existat, e adevărat, cazuri de guverne (15 dintr-un număr de 42 care au activat în această perioadă[1]) care au căzut ca urmare a votului de blam dat de către parlament. În centrul atenţiei transpare, însă, un raport atipic între executiv şi legislativ, pe care profesorul P. Negulescu l-a denumit „regim guvernamental"[2]. La baza acestuia stăteau două atribuţii ale regelui: cea de a recruta cabinetul şi cea de a dizolva parlamentul. În regimul parlamentar clasic, în cazul unui conflict între parlament şi guvern, acesta din urmă trebuia, de regulă, să cadă, iar regele să numească un altul, recrutat din sânul aceleiaşi majorităţi parlamentare. În viaţa noastră constituţională, însă, regele Carol I a preferat, adesea, să recurgă la dreptul de a dizolva parlamentul. În aceste condiţii, el încredinţa guvernul partidului de opoziţie care urma să organizeze noi alegeri parlamentare. Prin intermediul aparatului administrativ local şi, mai ales, al prefecţilor, noul guvern manipula alegerile astfel încât, întotdeauna, obţinea o majoritate confortabilă în noul parlament. Astfel, în loc ca guvernul să fie o emanaţie a parlamentului, în epoca Vechiului Regat parlamentul a fost, adesea, emanaţia guvernului. Este adevărat, pe de altă parte, că mecanismele regimului parlamentar nu îl obligă pe monarh să demită cabinetul. În funcţie de contextul politic, guvernul poate fi menţinut şi dizolvat, în schimb, parlamentul. Astfel, în cadrul parlamentarismului englez, în cazul unui vot de cenzură din partea parlamentului sau, la cererea primului-ministru, monarhul putea dizolva parlamentul, convocând noi alegeri. În cazul în care, însă, după alegeri, guvernul îşi pierdea sprijinul alegătorilor, el trebuia să demisioneze. Acest lucru nu se întâmpla la noi în Vechiul Regat: prin controlul alegerilor, noul guvern îşi asigura întotdeauna majoritatea parlamentară. Ca urmare, democraţia parlamentară românească era viciată în însăşi elementele sale constitutive, guvernarea reprezentativă fiind departe de a avea o legitimitate reală.

(Dez)echilibrul între executiv şi legislativ a afectat democraţia parlamentară românească, în condiţiile în care principiile regimului parlamentar au fost înlocuite de o subordonare a legislativului faţă de executiv[3]. Acest aspect

---

[1] A se vedea *S. Neagoe*, Istoria guvernelor României de la începuturi – 1859 – până în zilele noastre –1999, Ed. Machiavelli, Bucureşti, 1999, p. 39-79.

[2] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român. Vol. II. Organizarea administrativă a României, Partea I, Atelierele grafice ale Fundaţiei Culturale Voievodul Mihai, Bucureşti, 1930 p. 93 şi urm.

[3] Este adevărat că forme ale preeminenţei executivului faţă de legislativ existau în epocă, justificate în mod firesc de faptul că, de regulă, în regimul parlamentar, guvernul este emanaţia majorităţii parlamentare. În regimul parlamentar românesc al epocii, însă, supremaţia executivului asupra legislativului se baza pe frauda electorală şi pe rar existenta răspundere politică a guvernului în faţa parlamentului. Manipularea

s-a datorat în bună măsură activismului moderat al regelui patriarh[1] Carol I, al cărui autoritarism monarhic a fost un răspuns firesc, organic al şefului statului şi societăţii româneşti, în ansamblu, la dezinteresul şi corupţia clasei politice româneşti. Viaţa politică românească a epocii a demonstrat cu prisosinţă că principiile regimului parlamentar erau dificil de aplicat şi că forma democratică importată era greu de compatibilizat cu fondul românesc[2].

Strict juridic, Constituţia din 1866 a fost o revizuire completă a Convenţiei de la Paris, un pact fundamental ce reprezenta voinţa naţiunii române[3]. Manifestând dorinţa de independenţă a românilor, Constituţia nu făcea nicio referire la statutul de dependenţă faţă de puterea suzerană – Turcia. În urma războiului ruso-româno-turc din 1877, România îşi proclama, unilateral, la 10/22 mai 1877, independenţa de stat faţă de Poartă. Aceasta avea să fie recunoscută, în schimbul modificării art. 7 din Constituţie, în sensul acordării cetăţeniei române şi necreştinilor, prin Tratatul de la Berlin din 1/13 iulie 1878.

## §2. Dreptul administrativ

### 1. Administraţia publică centrală

Administraţia publică centrală şi-a desfăşurat activitatea în cadrul general creat de separarea dintre guvernare şi administrare ca ramuri ale puterii

---

alegerilor parlamentare a reprezentat eliminarea mecanismului democratic prin intermediul căruia, în cadrul regimului parlamentar, se tranşează conflictul între legislativ şi executiv.

[1] A se vedea *C. Durandin*, Istoria Românilor, Institutul european, Iaşi, 1998, p. 125.

[2] Din scrisorile lui Carol I rezultă cu claritate faptul că monarhul nu a dorit să-şi asume rolul central în viaţa de stat. Intervenţia sa autoritară a fost un compromis necesar bunei funcţionări a statului şi vieţii politice, chiar dacă s-a realizat cu încălcarea mecanismelor democraţiei parlamentare. „România este probabil ţara cea mai greu de guvernat, deoarece, în pofida Constituţiei, mie îmi revine toată răspunderea", scria Carol I în 1889. A se vedea *S. Cristescu*, Carol I şi politica României (1878-1912), Ed. Paideia, Bucureşti, 2007, p. 110. Pentru aceasta, monarhul renunţa conştient la principiul „*Le Roi regne, mais il ne gouverne pas*", fiind favorabil chiar şi modificării Constituţiei în acest sens (op. cit., p. 181-182). Rotativa guvernamentală pe care a lansat-o, prin aducerea alternativă la guvernare a liberalilor şi conservatorilor, s-a dovedit o soluţie eficientă de guvernare, chiar dacă ea a însemnat transformarea procesului electoral într-un demers de legitimare formală a guvernanţilor, prin călcarea în picioare a libertăţii de a vota. „(...) n-aş fi putut să guvernez altfel decât am făcut-o până acum, lăsând partidele alternativ la putere cu miniştrii lor", spunea Carol I în 1897 (op. cit. p. 175).

[3] A se vedea *E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României (1859-1991), Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 32.

executive. În aceste condiţii, **guvernarea** se ocupa cu aplicarea dispoziţiilor constituţionale în ceea ce privea raporturile puterii executive cu parlamentul, precum şi cu direcţiunea intereselor generale ale statului, atât în exterior, cât şi în interior. Pe de altă parte, **administrarea** avea în vedere executarea concretă a legilor de interes general şi a actelor de guvernământ. De aici rezultau două tipuri de activităţi care nu se confundau: *activitatea de guvernare* era una de aplicare şi de direcţionare, pe când *activitatea administrativă* era una de executare propriu-zisă. Activităţii guvernamentale îi revenea, în consecinţă, dreptul de a trasa liniile generale de dezvoltare a statului în funcţie de anumite idei, de aceea, activitatea guvernamentală era, în esenţa ei, politică. Pe acest considerent, guvernământul, în democraţia parlamentară, se identifica cu ideologia unui anume partid care, în urma alegerilor, dobândise majoritatea parlamentară şi, în consecinţă, formase guvernul.

De aici nu trebuia să se tragă concluzia că activitatea guvernamentală şi cea administrativă erau paralele. Dimpotrivă, ele erau interdependente, tinzând, adeseori, a se confunda. Astfel, guvernarea fără administrare nu putea exista, deoarece stabilirea unei politici într-un anume domeniu fără acţiunea care să-i dea viaţă nu era decât o simplă activitate de filosofare. Dar nici administraţia nu putea exista fără guvernare, fără un impuls politic care să-i direcţioneze activitatea.

Având în vedere că executivul guvernează şi administrează în acelaşi timp, a existat permanent tendinţa de a se confunda cele două activităţi, mai ales datorită faptului că erau realizate, în parte, de aceleaşi organe. Astfel, găsim în sfera executivului atât pe rege, cât şi guvernul, miniştrii şi subsecretarii de stat. Regele, deşi era titularul puterii executive, nu era implicat în activitatea guvernamentală, însă avea o serie de atribuţii în cadrul administrativului. De asemenea, Preşedintele Consiliului de Miniştri şi Consiliul de Miniştri reprezentau organul fundamental al activităţii guvernamentale, însă ele erau şi capul activităţii administrative. În acelaşi timp, atât preşedintele, ca titular de minister, cât şi ceilalţi miniştri, luaţi separat, erau circumscrişi activităţii pur administrative.

Constituţia de la 1866 nu reglementa clar instituţia **Consiliului de Miniştri** şi nici nu exista o expunere enumerativă a atribuţiilor sale. Se arăta doar că lui îi revenea exercitarea atribuţiilor constituţionale ale regelui între data morţii acestuia şi până la data depunerii jurământului de către succesor. Ea venea, însă, din trecut consacrată prin diverse acte cu valoare constituţională şi prin diversele cutume încetăţenite. Legea responsabilităţii ministeriale atesta existenţa cabinetului, asumându-i o răspundere penală solidară. În fruntea Consiliului de Miniştri se afla **Preşedintele Consiliului de Miniştri.** Acesta era şeful guvernului – primul-ministru –, însă ascendentul său era doar politic, deoarece, din punctul de vedere al raporturilor ierarhiei

administrative, el era egal cu ceilalți, fiind, la rândul său, titularul unui minister. Cu excepția unei legi din 7/19 aprilie 1881, care permitea primului-ministru să fie ministru fără portofoliu, nici Constituția, nici o altă lege nu reglementau această instituție. Atribuțiile și responsabilitatea sa urmau să fie reglementate în continuare de uzurile constituționale. Astfel, el contrasemna decretele regale de numire a miniștrilor și avea dreptul de a repartiza portofoliile ministeriale după cum credea de cuviință, prezida ședințele Consiliului de Miniștri, coordona activitatea ministerelor și reprezenta cabinetul în fața parlamentului.

**Miniștrii** erau organe ale administrației publice centrale ca șefi ai unor departamente ministeriale distincte. De regulă, titularul unuia dintre ministere era primul-ministru. De la 1859, ei purtau și denumirea de *secretari de stat*, ca o dovadă că lucrau în numele lor personal și sub responsabilitate proprie. Miniștrii guvernau și administrau în numele regelui, devenind responsabili în locul acestuia prin contrasemnarea actelor regale. Numirea și revocarea ministrului în funcție se făcea prin decret regal contrasemnat de primul-ministru. De aceea, în ierarhia organelor administrative statale, miniștrii se aflau ca importanță direct sub rege, dând în locul acestuia expresie puterii executive. Între rege și miniștri nu exista însă un raport de subordonare ierarhică.

De regulă, atunci când făcea lista membrilor guvernului, primul-ministru repartiza fiecărui membru un anume departament ministerial peste care acesta devenea șef. Treptat, a apărut o cutumă, consacrată legislativ la 1881, prin care se permitea prezența în guvern a unor miniștri fără a fi titulari ai unui departament ministerial, numiți **miniștri secretari de stat fără portofoliu**. Prezența lor era justificată prin existența unor sarcini politice care puteau fi realizate mai bine fără a avea în atribuții conducerea unor servicii ministeriale. Situația lor a fost reglementată complex doar printr-o lege din 12/24 decembrie 1916 ce acorda miniștrilor fără portofoliu aceleași drepturi și responsabilități cu ale miniștrilor de resort. Articolul 130 alin. final din Constituția revizuită în 1884 prevedea înființarea **subsecretarilor de stat** care să participe la dezbaterile parlamentului sub responsabilitatea miniștrilor. Ei urmau să susțină aici actele administrației și proiectele de lege. În consecință, ei nu aveau atribuții administrative, ci doar un rol politico-tehnic în fața camerelor[1]. Subsecretarii de stat urmau a fi numiți tot de rege, fără a avea dreptul de a contrasemna actele acestuia. Instituția a rămas însă moartă, până în 1920 nefiind numit niciun secretar de stat.

O caracteristică generală a acestei perioade, în ceea ce privește organizarea ministerială, a fost lipsa de interes a legiuitorului pentru reglementarea

[1] *A. Teodorescu*, op. cit., p. 202.

unitară şi uniformă a structurii acestora. O lege a organizării ministeriale a lipsit, unele ministere fiind organizate treptat şi separat prin legi proprii, iar altora lipsindu-le o asemenea lege, fiind organizate în funcţie de tradiţie şi nevoile de moment. De aici a rezultat o oarecare stare de haos bazată pe numeroasele inadvertenţe între organigramele diverselor ministere. În acest sens, era condamnabil şi dezinteresul legiuitorului pentru organizarea clară a serviciilor ministeriale. O lege de organizare a Ministerului de Interne, unul dintre ministerele-cheie, a apărut doar la 1892, deşi exista conştiinţa faptului că organizarea ministerului era ilustrată doar de „alcătuirile nestabile ale combinaţiunilor bugetare anuale", de unde decurgea „lipsa oricărei măsuri în distribuirea sarcinilor între diferitele birouri şi a oricărei posibilităţi pentru recrutarea unui personal inteligent şi capabil"[1]. De-a lungul întregii perioade, numărul ministerelor a sporit, în condiţiile în care funcţiile statului român s-au diversificat. Numărul lor s-a stabilizat la 9: de Interne, al Justiţiei, de Finanţe, al Afacerilor Externe, de Război, al Cultelor şi Instrucţiunii publice, al Lucrărilor publice, al Agriculturii, industriei, comerţului şi domeniilor, al Industriei şi comerţului[2].

## 2. Administraţia publică locală

În perioada 1866-1918, construirea administraţiei publice locale moderne a avut la bază ideea descentralizării administrativ-teritoriale, preluată ca principiu constituţional de Constituţia liberală de la 1866 şi asumată obsesiv de mai toate programele politice ale partidelor aflate la guvernare. Toate acestea urmăreau *descentralizarea administrativă mai completă şi independenţa comunală* care să atenueze centralismul administrativ excesiv al legislaţiei lui Cuza. În ajutorul reformei au venit şi doctrinarii dreptului administrativ tot mai prezenţi în viaţa ştiinţifică şi politică a României.

În ciuda imperativului constituţional, reala descentralizare administrativă a rămas mai departe un simplu deziderat doctrinar şi un instrument de lucru folosit din belşug doar de către proiectele de organizare administrativă ale epocii. Centralismul administrativ a atins în această epocă un grad extrem de înalt, făcând adesea ca legislaţia administrativă a lui Cuza să pară foarte liberală. Acest fapt nu a însemnat că, strict tehnic, descentralizarea administrativă nu a existat. Dimpotrivă, ea a existat întotdeauna în elementele ei constitutive. Problema s-a redus însă de fiecare dată la teoria „descentralizării

---

[1] *I. Toma*, Ministerul Internelor, Institutul de arte grafice „Marvan" SA, Bucureşti, 1942, p. 17.

[2] Pentru detalii, a se vedea *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, ed. a 2-a revăzută şi adăugită, op. cit., p. 215-221.

graduale" prezentată în epocă de profesorul Dissescu şi care a permis multora ca, sub stindardul descentralizării administrative, să practice un centralism agresiv. Tocmai de aceea, aşa cum se va dovedi şi în epoca următoare, instaurarea unei descentralizări administrative reale nu a fost atât o problemă de tehnică, cât una de voinţă politică. Până la urmă totul s-a datorat încercărilor repetate ale diverselor guverne liberale de a produce transformări în viaţa administrativă de sus în jos, încercând adesea o forţare a realităţilor existente, cât şi „realismului" conservator care, urmărind să dea românului o descentralizare administrativă pe măsura lui, a încercat adesea să menţină privilegiile clasei pe care o reprezenta. De aici şi numeroase eşecuri, de aici şi senzaţia de imens laborator pe care ne-o lasă România acelor ani privită din perspectiva punctului nostru de interes. Sunt revelatoare în acest sens cele 8 legi care au modificat legea judeţeană a lui Cuza (1872, 1883, 1886, 1894, 1903, 1905, 1912 şi 1913) şi cele 6 care au modificat legea comunală iniţială (1874, 1882, 1887, 1904, 1908, 1910).

În aceste condiţii, dacă sub aspect politic, această epocă s-a încheiat sub semnul descentralizării, sub aspect legislativ, ea s-a încheiat sub semnul unui centralism moderat. Situaţia era mai gravă la nivel judeţean, unde prefectului, agent al guvernului în teritoriu, i s-au încredinţat largi atribuţii privind interesele comunităţii judeţene. El cumula în continuare, în ciuda semnalelor repetate ale doctrinei şi politicienilor, şi calitatea de şef al administraţiei judeţene. Surprinzător, sfârşitul perioadei ne descoperă o situaţie mult mai bună în lumea comunelor. În ciuda tutelei administrative foarte severe şi a censului de avere ce limita unei bune părţi a ţărănimii accesul în Consiliul comunal, sistemul alegerii (indirecte) a primarului s-a impus în cele din urmă. Tot aici s-a realizat ceea ce la nivel judeţean nu s-a reuşit, şi anume defalcarea atribuţiilor de administraţie generală de cele de administraţie locală acordate primarului, urmărindu-se transformarea acestuia într-un funcţionar fidel comunei şi locuitorilor ei, sustras influenţelor politice nefaste venite de la centru. Foarte important, tot la finalul epocii, au fost chemate la o viaţă politică şi administrativă proprie toate satele şi cătunele româneşti. Deşi nu li s-a acordat personalitate juridică, acest lucru a fost un pas important spre apariţia unei vieţi publice moderne în aceste comunităţi, fapt ce a pregătit în cele din urmă introducerea votului universal.

Procesul de modernizare a administraţiei publice locale şi diversificarea intereselor locale au condus treptat la multiplicarea serviciilor publice de interes local, precum şi la creşterea numărului de funcţionari publici locali. Conceptul de serviciu public local era însă relativ în epocă, în condiţiile în care colectivităţile locale erau obligate să susţină cu bugetele lor o serie de servicii care de fapt ţineau de interesul general. În acelaşi timp, inexistenţa unui statut clar al funcţionarului public local a condus la lipsa unor criterii

eficiente de recrutare a funcţionarilor publici locali, profesionalismul fiind adesea lăsat în plan secund de către interesele clicilor de partid. De asemenea, s-a constatat în epocă un fenomen de înmulţire nejustificată a numărului funcţionarilor publici locali, determinat atât de goana după o slujbă sigură, dar şi de intenţia partidelor politice de a-şi răsplăti acoliţii prin promovarea în diverse funcţii publice.

Aceleaşi legi de organizare a administraţiei publice locale au reglementat şi modificat în permanenţă organizarea şi atribuţiile reprezentanţilor administraţiei publice centrale la nivel local. În acest sens, se remarcă mai multe tendinţe:

a) o tendinţă de clarificare a locului şi rostului acestor organe la nivel local printr-o creştere semnificativă a rolului acordat desconcentrării administrative. Deşi conceptul nu era folosit în legislaţie, principiul a fost consacrat cel puţin formal de legislaţia epocii. Astfel, atât prefectul la nivel judeţean, cât şi, într-o măsură mai mică, subprefectul la nivelul plasei şi notarul la nivelul comunei au primit drepturi proprii de decizie;

b) o sporire constantă a atribuţiilor acestor organe, atât faţă de administraţia descentralizată, cât şi relativ la alte interese generale ale societăţii. La nivel judeţean, acest fapt nu a condus şi la o separare a celor două calităţi pe care le cumula prefectul, pe când la nivel comunal, notarul a preluat de la primar marea majoritate a atribuţiilor legate de interesele generale ale societăţii;

c) sporirea atribuţiilor a avut drept consecinţă o creştere a interesului legiuitorului pentru profesionalizarea acestor organe. Fenomenul s-a remarcat mai puţin la nivel judeţean, unde prefectul era recrutat pe criterii pur politice, dar a fost consacrat la nivelul plăşii şi comunei, unde subprefectul şi notarul erau recrutaţi pe criterii de studii şi experienţă[1].

## §3. Dreptul penal

În epoca Vechiului Regat, dreptul penal a fost reglementat de Codul penal al lui Cuza, căruia i s-au adus, în repetate rânduri (1874, 1882, 1893, 1894), modificări.

O importantă modificare (1874) a vizat corecţionalizarea unor crime pentru a se evita achitările de la Curţile cu juraţi. Deoarece, adesea, juraţii, în baza propriilor convingeri, au achitat inculpaţi judecaţi pentru infracţiuni contra statului, s-a înlocuit pedeapsa criminală cu una corecţională. Transformate în delicte, aceste infracţiuni au revenit în competenţa tribunalelor ce puteau aplica mai strict legea.

[1] *Idem*, p. 137-237.

În același timp, dreptul penal a avut ca izvoare și o serie de legi speciale care incriminau fapte săvârșite în anumite domenii speciale de activitate. Astfel, în contextul înmulțirii mișcărilor muncitorești, o *Lege contra sindicatelor asociațiilor profesionale a funcționarilor statului, județelor, comunelor și stabilimentelor publice* din 1909 declara greva infracțiune și o pedepsea cu închisoarea. În condițiile în care autoritatea publică devenise una dintre valorile cele mai importante ocrotite de legea penală, Codul penal și legile speciale pedepseau inclusiv refuzul ofițerilor de a interveni cu forța armată atunci când erau solicitați de autoritățile civile.

În scopul protejării securității interne și externe a statului pe timp de război, în 1913 s-au adoptat o serie de legi care au incriminat spionajul, trădarea de patrie și nerespectarea obligațiilor privind păstrarea secretului de stat.

## §4. Dreptul civil

Bazat pe reglementările Codului civil de la 1865, dreptul civil al perioadei a cunoscut, firesc, o serie de completări și modificări menite să consacre juridic o serie din transformările sociale și economice, dar a cunoscut și o serie de reglementări ce s-au abătut flagrant de la principiile sale.

### 1. Completările și modificările Codului civil

Acestea s-au realizat, în primul rând, prin intermediul unor legi speciale. În **materia proprietății**, o serie de legi au reglementat tipuri moderne de proprietate ce se alăturau proprietății funciare ocrotite, cu prioritate, de către Codul civil. Prin legi succesive (1887, 1912) privind încurajarea industriei naționale, s-a reglementat **proprietatea industrială**. Dezvoltarea tehnicii și investițiile au făcut necesară consacrarea și ocrotirea **proprietății intelectuale**. Printr-o lege asupra mărcilor de fabrică și de comerț din 1879 și o lege asupra brevetelor de invenție din 1906 s-a protejat proprietatea asupra invențiilor tehnice, a desenelor sau modelelor industriale și se dădeau inventatorului drepturi exclusive și temporare de exploatare asupra invenției brevetate. În baza art. 489 C. civ., ce excludea de la principiul accesiunii subsolurile bogate în zăcăminte miniere, o lege a minelor din 1895 reglementa **proprietatea minieră**, introducând substanțele miniere în domeniul privat al statului. De asemenea, înființarea Băncii Naționale (1880) și a celor mai importante bănci românești a condus la crearea unei **proprietăți bancare** cu un rol esențial în dezvoltarea economiei.

O modificare a caracterului sacru al proprietății funciare a avut loc prin revizuirea Constituției din 1866 din 19/31 iulie 1917. Prin introducerea instituției **exproprierii pentru cauză de utilitate națională** s-a permis

exproprierea marilor moşii şi a domeniilor agricole regale în vederea împroprietăririi ţăranilor.

În **materia persoanelor**, reforma dreptului civil s-a realizat prin intermediul primei modificări a Codului civil făcută după 40 de ani de aplicare. O lege din martie 1906 aducea o serie de modificări actelor de stare civilă de căsătorie, divorţ, paternitate, filiaţiune, legitimare şi adopţie.

În contextul dezvoltării activităţii industriale, au intervenit o serie de reglementări în **materia răspunderii contractuale şi delictuale**. O lege pentru organizarea meseriilor, a creditului şi asigurărilor sociale prezuma, în caz de accident de muncă, vinovăţia patronului, rămânând salariatului doar sarcina de a dovedi producerea accidentului şi propria invaliditate. Pentru a fi exonerat de răspundere, patronul trebuia să demonstreze că accidentul s-a produs din vina muncitorului. Numeroase reglementări au stabilit regimul contractului de muncă, reglementând durata zilei de muncă, repausul duminical, conflictele colective de muncă şi jurisdicţia muncii.

## 2. Reglementările ce s-au abătut flagrant de la principiile Codului civil

Acestea au fost cele cuprinse, în principal, în **legislaţia învoielilor agricole**[1]. În condiţiile în care, după reforma agrară a lui Cuza, 80% din ţărani nu deţineau pământ în proprietate, ei erau nevoiţi, pentru a supravieţui, să lucreze marile moşii în baza unor învoieli. Dependenţa economică a ţărănimii a condus la apariţia unei legislaţii care, încălcând flagrant dispoziţiile Codului civil, reitera raporturile de muncă de tip feudal.

Conform legii învoielilor agricole din 18/30 mai 1866, contractul de arendă între moşier şi ţăran era înscris într-un registru existent la primărie. Contractul astfel autentificat era învestit cu forţă executorie, putând, deci, să se recurgă la executarea sa fără a fi nevoie de o hotărâre judecătorească. În cazul în care ţăranul nu executa contractul, moşierul putea, conform prevederilor Codului civil, să-l oblige la plata unor despăgubiri. În cazul în care ţăranul nu putea plăti, moşierul putea cere scoaterea la vânzare a bunurilor ţăranului insolvabil. Ca alternativă, proprietarul putea angaja terţe persoane pentru a munci în locul ţăranului contractor, urmând ca acesta să-i remunereze. O a treia alternativă, care se abătea de la principiile Codului civil, era posibilitatea moşierului de a-l obliga pe ţăran nu la plata unor despăgubiri (cum era legal), ci la executarea silită a înseşi obligaţiei de a munci, inclusiv prin utilizarea forţei armate (introdusă la 1872 şi desfiinţată la 1882).

---

[1] A se vedea, pentru amănunte, *E. Cernea*, Criza dreptului în România la 1907, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2001.

Inechitatea se reflecta şi asupra modalităţii de probă a învoielilor agricole. În timp ce moşierilor li se recunoştea ca probă în instanţă registrul privat ţinut de aceştia la domiciliu, ţăranilor nu li se recunoştea un asemenea drept. Mai mult, în timp ce plângerile moşierilor împotriva ţăranilor urmau a fi soluţionate în procedură de urgenţă de către autorităţile administrative locale, plângerile ţăranilor împotriva moşierilor urmau a fi soluţionate de instanţele de drept comun, urmând procedura obişnuită.

Marea răscoală ţărănească de la 1907 a condus, relativ, la înlăturarea acestor inechităţi. S-a desfiinţat învoiala conform căreia ţăranul se obliga să muncească o suprafaţă egală cu cea primită de el în folosinţă (dijma la tarla), permitea comunelor să-şi constituie islazuri prin cumpărarea de pământ de la moşieri şi s-au stabilit limite maxime la preţurile plătite pentru pământ şi preţuri minime pentru cele plătite în schimbul muncilor agricole. Din păcate, toate aceste reglementări au fost departe de a soluţiona criza raporturilor de muncă în agricultură, rezolvarea problemei constând, până la urmă, în împroprietărirea ţăranilor.

## §5. Dreptul comercial

Până la 1887, dreptul comercial al României a fost reglementat de Codul comercial francez tradus la 1840 în Muntenia şi extins, la 1863, şi în Moldova. La 10/22 mai 1887 a intrat în vigoare noul **Cod comercial** inspirat, în cea mai mare parte, din Codul comercial italian din 1882. Acestuia i s-au adăugat reglementări în materie preluate din legislaţia germană şi belgiană. Codul era împărţit în patru părţi: I. Despre comerciu în genere; II. Despre comerciu maritim şi despre navigaţiune; III. Despre faliment; IV. Despre exerciţiul acţiunilor comerciale şi despre durata lor.

Acest cod a avut un rol important în a delimita dreptul comercial de cel civil. Codul a definit actele de comerţ obiective şi subiective, noţiunea de comerciant şi obligaţiile profesionale ale acestuia, tipurile de societăţi comerciale (în nume colectiv, în comandită simplă, pe acţiuni şi anonime pe acţiuni), diversele contracte comerciale (vânzare-cumpărare, cont curent, mandat, transport terestru, asigurare) şi instituţia falimentului.

## §6. Dreptul procesual

**Organizarea judecătorească** a vizat desăvârşirea separaţiei între administrativ şi judecătoresc. O lege din 9/21 martie 1879 înfiinţa judecătoriile comunale şi de ocoale, ridicând subprefecţilor atribuţiile judecătoreşti. O *lege pentru judecătoriile de ocoale din 1907* împărţea judecătoriile de ocoale în

urbane şi rurale, profesionaliza complet corpul judecătoresc şi preciza atribuţiile acestei instanţe în materie civilă şi penală.

În genere, sistemul de instanţe al epocii a fost identic, cu unele modificări de competenţă şi componenţă, cu cel instituit sub domnia lui Cuza. Având în vedere caracterul de auxiliar al domnului al Consiliului de stat, Constituţia din 1866 interzicea expres înfiinţarea unei astfel de instituţii, acordând contenciosul administrativ instanţelor de drept comun. O *lege de organizare judecătorească din martie 1909* acorda judecătorilor mult aşteptata inamovibilitate, aşezându-i sub jurisdicţia unui **Consiliu superior al magistraturii.**

În materia **procedurii civile,** pe lângă reforme de natură tehnico-legislativă, s-au făcut şi modificări de substanţă menite a scurta durata unui proces. Astfel, în procesele dintre proprietari şi chiriaşi, procedura publică şi contradictorie a fost înlocuită cu o procedură graţioasă desfăşurată în cabinetul preşedintelui de instanţă.

În domeniul **procedurii penale,** o lege din 15/27 martie 1902 acorda inculpatului aflat în faza procesuală de instrucţie dreptul de a avea un apărător şi de a comunica permanent cu el. O *lege privitoare la instrucţiunea şi judecarea în faţa instanţelor corecţionale a flagrantelor delicte din 1913* (cunoscută şi sub denumirea de *legea micului parchet*) instituia şi în materie procesuală penală proceduri speciale de judecată. Conform acesteia, persoanele surprinse săvârşind o infracţiune în oraşele reşedinţă de judeţ puteau fi arestate pe loc şi aduse în faţa procurorului ce le interoga şi le trimitea în faţa judecătoriilor de ocoale sau a tribunalelor. Acestea erau obligate să dea o sentinţă în aceeaşi zi, fără a se mai parcurge etapele premergătoare ale procesului penal prevăzute de Codul de procedură penală. În practică, această lege a fost un mijloc eficient de reprimare a diverselor demonstraţii, manifestări de stradă şi greve.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **clarificări doctrinare:** *H. Berthelemy*, Traité élémentaire de droit administratif, Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1926; *M. Bluntschli*, Droit public général, Librairie Guillaumin, Paris, 1885, p. 101-180; *C.G. Disesscu*, Cursul de Drept public român. Vol. III. Dreptul administrativ, Stabilimentul grafic I.V. Socecu, Bucureşti, 1891, p. 840-852; 871-877; *Th. Ducrocq*, Cours de droit administratif, Tome premièr, A. Fontemoing Editeur, Paris, 1897; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 143-150;
- **evoluţia ramurilor sistemului de drept:** *E. Cernea*, Criza dreptului în România la 1907, Ed. Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2001; *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de

editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 219-227; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. II, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 28-76; *L.P. Marcu*, Istoria dreptului românesc, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 200-217;

- **organizarea administraţiei publice centrale (inclusiv funcţionarii publici centrali):** *M. Bluntschli*, Droit public général, Librairie Guillaumin, Paris, 1885, p. 127-149; *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed All Beck, Bucureşti, 2003, p. 163-192; *C.G. Disesscu*, Cursul de Drept public român. Vol. III. Dreptul administrativ, Stabilimentul grafic I.V. Socecu, Bucureşti, 1891, p. 877-891; *I.C. Filitti*, Rătăcirile unei pseudo-burghezii şi reformele ce nu se fac, Institutul de arte grafice Bucovina, Bucureşti, 1935; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, Ed. Universităţii Lucian Blaga, Sibiu, 2003, p. 189-206; *M. Manoilescu*, Rostul şi destinul burgheziei româneşti, Ed. Athena, Bucureşti, 1997; *I. Mamina*, Monarhia constituţională în România. Enciclopedie politică 1866-1938, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2000; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Gutemberg, Bucureşti, 1906, p. 217-256; *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1927; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român. Vol. II. Organizarea administrativă a României, Partea I, Atelierele grafice ale Fundaţiei culturale „Voievodul Mihai", 1930, p. 139-174; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ. Vol. I. Principii generale, Institutul de arte grafice E. Marvan, Bucureşti, 1934; *E. Răcilă*, Organizarea militaro-administrativă a teritoriului românesc vremelnic ocupat (1916-1918), în R.I. nr. 10/1978, p. 1839-1847; *T. Rus*, Fondul Preşedinţia Consiliului de Miniştri, în R.A. nr. 2/1963, p. 188-200; *I. Stanomir*, Libertate, lege şi drept. O istorie a constituţionalismului românesc, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 53; *Gh. Tătărescu*, Regimul electoral şi parlamentar în România, Ed. Fundaţiei Pro, Bucureşti, 2004; *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Institutul de Arte Grafice Ed. Marvan, Bucureşti, 1935; *I. Toma*, Ministerul Internelor, Institutul de arte grafice „Marvan" SA, Bucureşti, 1942; *G.C.D. Urechia*, Dreptul administrativ român, Tipo-litografia H. Goldner, Iaşi, 1886;
- **organizarea administraţiei publice locale (inclusiv funcţionarii publici locali):** *G. Corbescu*, Viaţa noastră publică, Ed. Flacăra, Bucureşti, 1913; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 152-237; *A. Onciul*, Dreptul administrativ român, Partea generală, Viena, 1900; *Al. Pencoviciu*, Dezbaterile Adunării constituante din anul 1866 asupra Constituţiei şi Legii electorale din România, Tipografia statului, Bucureşti, 1883; *D.D. Rusu*, Despre organizarea administrativă şi situaţia edilitară a oraşului Iaşi în perioada 1864-1916, în A.I.I.A.I., vol. XVIII/1981, p. 267-279; *P.N. Slăvescu*, Lacunele şi dificultăţile ce se opun la o bună administraţie a judeţelor, plăşilor şi comunelor rurale, Tipografia Curţii regale, F. Gobl Fii, Bucureşti, 1900.

# Capitolul IV
# Transilvania – de la liberalism la dualism (1861-1918)

## Secțiunea 1. Epoca liberalismului (1861-1867)

### §1. Organizarea de stat

Epoca neoabsolutismului și centralismului administrativ austriac a luat sfârșit în 1861. Două constituții imperiale, din 8/20 octombrie 1860 și 14/26 februarie 1861, stabileau noua organizare constituțională a Imperiului, bazată pe recunoașterea individualității istorice și politice a națiunilor componente și edificată pe o organizare administrativă proprie, pe păstrarea legilor și așezămintelor tradiționale. Diploma liberală din 1860 enunța generic principiile care urmau să stea la baza organizării statale a provinciilor: egalitatea națiunilor și confesiunilor Imperiului, egalitatea în fața legii, viață constituțională, libertatea de mișcare. În aceste condiții, națiunilor transilvane li se oferea șansa reorganizării politico-administrative autonome a Marelui Principat al Transilvaniei în cadrul unui imperiu așezat pe principii federative.

Opera de reformare a statului transilvănean a pus față în față perspective contradictorii: pe când românii doreau autonomia Transilvaniei, consacrarea națiunii române ca națiune politică, recunoașterea oficială a confesiunii ortodoxe și a limbii române, întrunirea dietei în baza principiului reprezentării proporționale, maghiarii reanimau doleanțele unioniste de la 1848 și, împreună cu sașii și secuii, vedeau momentul 1860 ca o șansă pentru o *restitutio in integrum* a vechilor privilegii feudale.

Opoziția maghiară a făcut ca Dieta transilvană să fie convocată doar în anul 1863. În baza unei legi electorale liberale provizorii, bazată pe principiul proporționalității, s-a acordat dreptul de vot tuturor bărbaților care plătiseră în 1861 un impozit de minimum 8 florini incluzând și capitația. O serie de categorii profesionale – preoții, medicii, avocații, inginerii, notarii și învățătorii – au fost scutite de cens. Ca urmare a votului, din cele 125 de locuri eligibile propuse, 48 au revenit românilor, 44 maghiarilor, iar 33 sașilor. Acestora li s-au adăugat 33 de regaliști numiți de împărat: 10 români, 11 sași și 12 maghiari.

Dieta şi-a început lucrările la Sibiu în data de 3/15 iulie 1863 în prezenţa a doar 101 deputaţi şi regalişti români şi saşi. Maghiarii au refuzat să participe la dezbateri, considerând dieta ilegală. Deţinând o majoritate de 2/3 confortabilă, românii şi saşii şi-au precizat clar poziţia faţă de locul Transilvaniei în Imperiu: s-a declarat nulă legea din 1848 ce declara unirea Transilvaniei cu Ungaria, Diploma Leopoldină din 1691 a fost declarată inaplicabilă şi s-a cerut, în consecinţă, o reformulare a diplomei din octombrie 1860 care să reflecte noile stări de lucruri din Transilvania.

Din nefericire, lupta pentru aplicarea principiilor egalei îndreptăţiri politice a naţiunii române cu celelalte naţiuni şi a principiului proporţionalităţii nu a avut rezultatele scontate şi în materie administrativă.

Pentru a realiza reforma constituţională, la nivel central au fost reînfiinţate Cancelaria aulică şi Guberniul transilvănean ca organe executive. Acestea urmau să fie în continuare subordonate administrativ Cancelariei Transilvaniei cu sediul la Viena.

Rolul principal în reorganizarea unităţilor administrativ-teritoriale ar fi trebuit să-l aibă *congregaţiile comitatense şi scăunale*, organizate în conformitate cu o reglementare a Dietei din 1791. Cum acestea erau compuse doar din elemente ale naţiunilor privilegiate, românii aşteptau modificarea componenţei acestor congregaţii în spiritul principiului proporţionalităţii.

Nobilimea maghiară a restabilit însă *comitatul* pe baza comitetelor comitatense create la 1848 cu o majoritate puternic maghiară. Deşi s-au introdus şi români în aceste organisme, numărul lor era departe de a reflecta proporţionalitatea[1]. Sub presiunile româneşti, maghiarii şi saşii au acceptat să facă o reformă, însă nu pe bazele proporţionalităţii, ci cel mult pe ale parităţii, chiar şi acolo unde populaţia românească era covârşitor majoritară[2]. În scaunele săseşti, reorganizarea s-a făcut pe bazele Punctelor regulative din 1805, astfel că aici românii, deşi reprezentau în anumite oraşe o populaţie destul de numeroasă, nu au primit o reprezentare proporţională în organele orăşeneşti. Mult mai simplă a fost restaurarea administraţiei în districtele româneşti, cum a fost cel al Făgăraşului, unde s-au aşezat atât funcţionari români, cât şi limba română în administraţie[3]. Satele româneşti au răspuns cel mai bine reformei, prin constituirea unei administraţii proprii formate din juzi, notari şi juraţi.

[1] A se vedea *S. Retegan*, Dieta românească a Transilvaniei, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1979, p. 44.

[2] *Idem*, p. 49.

[3] *S. Retegan*, op. cit., p. 46.

În consecință, au fost reînființate 8 comitate maghiare, 2 districte românești (Făgăraș și Năsăud), 9 scaune și 2 districte săsești, 5 scaune secuiești, 11 orașe regești, 18 localități cu statut privilegiat și comunele.

Organizarea administrativ-teritorială extrem de eterogenă și încărcată de o birocrație excesivă a fost supusă reorganizării în baza unui proiect al Guberniului din 1864. Acesta propunea împărțirea Transilvaniei în 9 jurisdicții relativ egale: Dej, Cluj, Alba-Iulia, Deva, Sibiu, Făgăraș, Odorhei, Reghin și Năsăud[1]. Desființată în 1865, Dieta „românească" de la Sibiu nu a mai apucat să adopte proiectul.

## §2. Legislația Dietei de la Sibiu (1863-1865)

Dietei liberale de la Sibiu i-a revenit sarcina de a realiza reformele mult așteptate de națiunea română, având la bază cele 11 „propoziții regești" din iunie 1863, printre care se enumerau: consacrarea limbii române ca limbă oficială, adoptarea unei noi legi electorale, reorganizarea administrativ-teritorială și a justiției, înființarea unui tribunal suprem etc. Dieta a reușit ca în doi ani de zile să discute 11 proiecte de lege într-un climat tot mai încordat, marcat de tendințele crescând centralizatoare ale Vienei.

În fruntea legilor adoptate a fost una profund reparatorie ce urmărea să înlăture sutele de ani de umilințe îndurate de românii transilvăneni. **Legea pentru egala îndreptățire a națiunii române și a confesiunilor sale** consacra principiul modern al egalității în drepturi indiferent de etnie sau religie S-a respins, în final, propunerea de organizare administrativ-teritorială a națiunii române în baza înființării unui teritoriu național românesc în favoarea ideii de „înarticulare" a națiunii române într-o Transilvanie unde teritoriile naționale urmau a fi abolite.

O altă lege reparatoare a fost **recunoașterea limbii române ca limbă oficială** în Transilvania alături de maghiară și germană. Ea urma să fie folosită în administrație și justiție, cu excepția corespondenței cu forurile militare transilvănene și cu guvernul central de la Viena, precum și a activității Guberniului, Cancelariei aulice și Tablei regești, unde limba oficială urma a fi doar germana. Prin aceasta se îndeplineau, parțial, doleanțele românești de la 1848 și se respingea ferm legea Dietei transilvane din 1847 ce transforma maghiara în unica limbă oficială a statului.

La loc de frunte în programul reformist al românilor a stat și reorganizarea sistemului judiciar abuziv și anacronic al Transilvaniei. Se viza înființarea unei **instanțe supreme transilvănene**, publicarea tuturor sentințelor și

[1] *Idem*, p. 243.

reprezentarea corespunzătoare a românilor în funcțiile judecătorești. După îndelungi dezbateri, s-a aprobat (septembrie 1864) legea privind înființarea la Viena a unui Tribunal Suprem al Principatului Transilvaniei, cu un personal judecătoresc numit de autoritățile imperiale și competent să judece ca a treia instanță procese civile, urbariale și penale, să soluționeze conflicte de competență între Tabla regească și Tribunalul apelativ de la Sibiu, precum și conflictele între organele politice și cele judecătorești ale Transilvaniei.

În **materie electorală**, deși s-a urmărit consacrarea deplină și fără discriminări a principiului proporționalității, s-a adoptat, în final, cu unele modificări, formula imperfectă a legii electorale provizorii din aprilie 1863. Sub presiunea Vienei, s-a acceptat dreptul feudal al anumitor localități de a avea reprezentanți proprii în Dietă.

În dezbaterea Dietei au ajuns și o serie de proiecte de reformă socio-economică privind modificarea patentei urbariale din 1854 privind răscumpărarea jelerilor, construirea de căi ferate, reorganizarea armatei și a finanțelor.

## Secțiunea a 2-a. Epoca dualismului austro-ungar (1867-1918)

### §1. Organele centrale ale statului

Ajungerea împăratului Francisc Iosif la un compromis cu maghiarii, în anii 1864-1865, privind noua formulă organizatorică a Imperiului a pecetluit soarta Transilvaniei autonome și a pus capăt scurtei perioade de exercițiu democratic în principat. Dieta de la Sibiu a fost desființată în septembrie 1865 și a fost convocată o nouă Dietă la Cluj, pentru 7/19 noiembrie. Aleasă în baza unei legi electorale feudale din 1791, noua dietă era dominată de o majoritate maghiară confortabilă.

Având în vedere că în centrul negocierilor maghiaro-austriece a stat doleanța de la 1848 privind unirea Transilvaniei cu Ungaria, evenimentele derulate până în 1868 nu au reprezentat altceva decât pași siguri spre înfăptuirea acestei unificări. Astfel, în decembrie 1866, dieta de la Cluj a votat din nou unirea Transilvaniei cu Ungaria, iar la 5/17 decembrie 1868, dieta maghiară a hotărât desființarea tuturor instituțiilor autonome ale Transilvaniei și încorporarea sa într-o Ungarie care, din februarie 1867, era partener al Austriei în cadrul așa-numitului dualism austro-ungar.

Ca urmare a încorporării la Ungaria, Transilvania își pierdea ființa statală distinctă multiseculară. Asupra teritoriului ei urmau să-și exercite autoritatea

organele centrale comune ale dualismului austro-ungar şi organele centrale ale statului maghiar.

Dualismul austro-ungar lansat la 1867 a dat naştere, sub aspectul structurii de stat, unei **uniuni reale**. Împăratul Austriei a devenit şi rege apostolic al Ungariei. Pe lângă şeful de stat comun, cele două state mai aveau în comun un parlament ce urma să adopte legi în probleme de interes comun, un guvern comun cu atribuţii de iniţiativă legislativă, ministerul afacerilor externe, ministerul de război şi ministerul de finanţe.

Ungaria avea, la rândul ei, propriile organe statale: un parlament bicameral format din Camera deputaţilor şi Camera magnaţilor şi un guvern format din 8 ministere. Camera magnaţilor era formată din înalţi demnitari numiţi de rege, iar Camera deputaţilor din 447 de membri, dintre care Transilvania deţinea 75.

## §2. Organizarea administrativ-teritorială

Priorităţile guvernului maghiar au constat în consolidarea cât mai rapidă a noii forme de stat. În acest context, o uniformizare a organizării administrativ-teritoriale pe întreg teritoriul Ungariei era absolut necesară, cu atât mai mult în Transilvania, unde se păstra diversitatea feudală a organizării administrative locale. Prin reforma făcută se urmărea, de asemenea, realizarea de modificări în structura etnică a populaţiei comitatelor, astfel încât românii să nu mai fie majoritari, precum şi desfiinţarea largii autonomii de care se bucurau scaunele şi districtele secuieşti.

În urma unor reforme repetate, teritoriul Transilvaniei şi al Banatului a fost împărţit în comitate, oraşe cu drept de municipiu şi comune reprezentând tot atâtea colectivităţi locale teritoriale dotate cu autonomie administrativă.

**Comitatele** au fost reglementate prin Legea municipalităţii nr. XLII din 1870, prin Legea XXXIII din 1876 şi Legea municipiilor nr. XXI din 1886. Comitatul avea un organ deliberativ – Consiliul municipal (Congregaţia, din 1886) – format din deputaţi aleşi şi virilişti, precum şi un organ executiv: vicecomitele. Din aparatul administraţiei comitatense mai făceau parte protonotarul, notarul, jurisconsultul, preşedintele sedriei orfanale, casierul municipal şi contabilul şef. Spre deosebire de judeţele din Regatul României, în comitatele maghiare reprezentantul centrului – comitele suprem – nu era şi organ al administraţiei descentralizate comitatense. Interesele locale cu cele ale statului erau conciliate de un organism special – Comitetul administrativ – format din reprezentanţi ai administraţiei centrale în comitat şi reprezentanţi ai administraţiei comitatense. Comitatele era împărţite în mai multe cercuri lipsite de personalitate juridică şi conduse de protopretori dotaţi cu atribuţii de supraveghere a administraţiei comunale.

**Oraşele cu drept de municipiu** erau urmaşele fostelor oraşe regale medievale. Organizarea lor s-a făcut, într-o primă fază, prin prevederile legii din 1870, iar, mai apoi, prin Legea XXI din 1886. Ca organ deliberativ, aceste oraşe aveau o Congregaţie aleasă, iar ca organ executiv colegial un Consiliu orăşenesc compus din primar, căpitanul de poliţie, consilieri, primul notar şi primul avocat. Primarul avea şi atribuţii în realizarea intereselor generale ale statului.

**Organizarea comunală**, realizată în principal[1] prin Legea XXII din 1886, era foarte complexă, presupunând existenţa mai multor categorii de comune. Specific organizării comunale era faptul că legiuitorul a înţeles să confere fiecărui sat, considerându-l un rezultat al dezvoltării istorice, o organizare administrativă proprie, aici neexistând comuna artificial decupată a României de după 1864[2]. De aici şi menţinerea la acest nivel a unei autonomii administrative considerabil mai largi comparativ cu centralismul administrativ practicat în Regat în aceeaşi perioadă. Erau supuse, totuşi, reglementării prin lege constituirea de noi comune, precum şi schimbările de denumire sau de altă natură a comunelor deja existente.

Existau patru tipuri de comune: comunele mici, comunele mari, oraşele cu magistrat şi municipiile. Ca organ deliberativ, toate acestea aveau o reprezentanţă comunală formată din membri aleşi şi virilişti şi un organ executiv colegial numit antistie. Datorită importanţei lor, municipiile se bucurau de regimul juridic al comitatelor, la nivelul lor funcţionând, ca reprezentant al centrului, un comite.

## §3. Organizarea judecătorească

Organizarea judecătorească a Transilvaniei a fost încadrată în sistemul unitar şi extrem de stufos de instanţe al regatului maghiar. **Judecătoriile de plasă** aveau competenţă în judecarea pricinilor civile şi comerciale minore, precum şi a marii majorităţi a contravenţiilor. **Tribunalele de comitat** judecau în primă instanţă pricinile civile şi comerciale mai importante, iar ca instanţă de apel pe cele înaintate de la judecătoriile de plasă. În materie penală, judecau în primă instanţă toate crimele şi delictele. **Tablele judecătoreşti** au funcţionat la Târgu-Mureş, Cluj, Oradea şi Timişoara şi judecau în prim apel pricinile judecate de tribunale de comitat în primă instanţă şi în

[1] Organizarea iniţială a comunelor s-a făcut prin Legea XVIII din 1871 modificată prin Legile V din 1876, XXXIV şi XXXIX din 1881. A se vedea *I. Popu*, Legea comunală, Tiparul şi Ed. Romer & Kamner, Braşov, 1881.

[2] A se vedea *V. Onişor*, Principii de organizare administrativă a Ardealului, în Arhiva pentru ştiinţa şi reforma socială nr. 1-3/1920, p. 2.

al doilea apel pricinile judecate de tribunalele de comitat ca instanțe de apel. Instanța de ultim grad pentru toate cauzele civile, penale și comerciale era **Curtea de al III-lea grad**. Instanța supremă era **Curia maghiară** cu sediul la Budapesta, ce judeca în recurs pricinile înaintate de la Curtea de al III-lea grad.

O serie de legi în această perioadă au organizat corpul judecătoresc, căruia i s-a recunoscut inamovibilitatea, corpul procurorilor, notariatul public și meseria de avocat.

## §4. Dreptul civil

În materie de **drept civil**, în Transilvania s-a aplicat – în centru și est – Codul civil austriac din 1811, iar în restul teritoriului un drept maghiar bazat pe cutume, legi ale parlamentului maghiar, ordonanțe regale și ministeriale împreună cu prevederile Codului civil austriac în ceea ce privește cărțile funciare. În materia **dreptului penal** s-a aplicat, până în 1880, Codul penal austriac din 1852, iar din 1880 Codul penal maghiar din 1878 împreună cu Codul penal despre contravenționi din 1879. În materia **dreptului procesual civil** s-au aplicat Legea LX din 1881 în materie de executare silită, dispozițiile Codului civil austriac și legea de procedură civilă din 1911. **Dreptul procesual penal** a fost reglementat de Codul austriac de procedură penală din 1853, de Legea XXXIII din 1896 și de Legea XIII (Novela procedurii penale) din 1914.

## §5. Legislația de deznaționalizare

O deosebită importanță a dat statul maghiar legislației de deznaționalizare și oprimare a minorităților printre care, cea mai importantă, era cea românească. Astfel, o **lege privind statutul naționalităților din 1868** stabilea că în Ungaria exista o singură națiune, cea maghiară, ce era declarată unică și indivizibilă. Ca urmare a nerecunoașterii minorităților naționale, orice încercare a românilor de a-și promova interesele naționale a fost considerată ilegală. O **lege electorală din 1874** impunea românilor transilvăneni un cens de avere mult mai mare decât în Ungaria, în condițiile în care nobilii și secuii liberi erau scutiți de cens, iar orășenii, în marea lor majoritate sași și secui, aveau impus un cens mult mai mic. Ca urmare, deși reprezentau 14% din populația Ungariei, în parlamentul de la Budapesta erau reprezentați doar 9% din români. Prin **legea privind organizarea învățământului din 1868**, s-a înființat un învățământ finanțat de stat doar în limba maghiară, românii putând înființa doar școli particulare, confesionale. Acestor măsuri li s-au

alăturat cele privind cenzurarea presei româneşti şi a manualelor, supravegherea poliţienească a întrunirilor, interzicerea importului de cărţi şi reviste din România.

Rezistenţa românilor la toate aceste tentative de maghiarizare s-a manifestat activ prin diverse proclamaţii şi memorii adresate Curţii de la Viena, dar şi pasiv prin refuzul de a participa la activitatea diverselor organisme ale statului maghiar. La 3/15 mai 1868 se adopta *Pronunciamentul de la Blaj*, prin care se solicita autonomia Transilvaniei, convocarea unei noi diete, aplicarea legislaţiei Dietei de la Sibiu. La 1881, cu ocazia Conferinţei naţionale privind constituirea **Partidului naţional unitar al românilor din Transilvania, Banat şi Ungaria**, s-au ridicat noi doleanţe: introducerea limbii române în administraţie şi justiţie, alegerea funcţionarilor publici şi din rândul românilor, modificarea legii naţionalităţilor, democratizarea sistemului electoral. Cel mai vehement protest împotriva procesului de deznaţionalizare a românilor s-a manifestat în cadrul mişcării memorandiste din 1892. În final, conferinţa Partidului naţional român din 1905 a hotărât adoptarea activismului ca linie politică oficială. În cadrul unor diverse manifestaţii de amploare şi din interiorul organismelor statale existente, românii urmau să militeze pentru recunoaşterea individualităţii politice a poporului român, crearea condiţiilor necesare dezvoltării sale pe plan etnic şi instituţional, folosirea limbii materne în administraţie, justiţie, şcoală şi armată, punerea în vigoare a legii privind egala îndreptăţire a naţionalităţilor, introducerea votului universal, libertatea presei, împroprietărirea ţăranilor şi luarea de măsuri împotriva exploatării muncitorilor.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate:**


- *E. Cernea, E. Molcuţ*, Istoria statului şi dreptului românesc, Casa de editură şi presă Şansa SRL, Bucureşti, 1994, p. 227- 242; *Colectiv*, Istoria României: Transilvania, vol. II (1867-1947), Cluj-Napoca, 1999; *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 76-110; *N. Iorga*, Istoria românilor din Ardeal şi Ungaria, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1989; *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte grafice Vremea, Bucureşti, 1930, p. 294-296; 301; 310-313; *L. Maior*, Transilvania, în Istoria românilor. Vol. VII. De la independenţă la Marea Unire (1878-1918), Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2003, 293-355; *V. Onişor*, Principii de organizare administrativă a Ardealului, în Arhiva pentru ştiinţa şi reforma socială nr. 1-3/1920; *I. Popu*, Legea comunală, Tiparul şi Ed. Romer & Kamner, Braşov, 1881; *S. Retegan*, Dieta românească a Transilvaniei, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1979.

# Capitolul V
# Perioada interbelică şi problemele unificării dreptului (1918-1938)

## Secţiunea 1. Desăvârşirea unităţii politico-administrative (1917-1921)

Actul de unire a tuturor românilor din Transilvania, Banat şi Ţara Ungurească cu România, adoptat de Adunarea naţională de la Alba Iulia în 1 Decembrie 1918, stabilea, sub aspect organizatoric, înfiinţarea unui Sfat **Naţional Român**, care, în baza autonomiei asumate până la întrunirea Constituantei, să ia toate dispoziţiile ce le va afla necesare în interesul naţiunii. În data de 2 decembrie 1918, Marele Sfat Naţional, întrunit la Alba Iulia, a înfiinţat **Consiliul Dirigent al Transilvaniei, Banatului şi ţinuturilor româneşti din Ungaria** ca organ executiv al Sfatului. În atribuţiile acestuia intrau aducerea la îndeplinire a hotărârilor Adunării Naţionale, preluarea şi diriguirea vieţii de stat, îngrijirea de serviciile publice. Înfiinţarea unui asemenea organ era necesară în condiţiile de instabilitate politică şi militară create de ruperea de Statul Ungar şi de agitaţia celor ce se opuneau cu tărie unirii Transilvaniei cu România.

În scopul administrării temporare a intereselor generale, Consiliul Dirigent a fost împărţit în 12 **Resorturi**: 1. Resortul de Interne; 2. Resortul Cultelor şi Instrucţiei Publice; 3. Resortul Armatei şi Siguranţei Publice; 4. Resortul de Externe şi Presă; 5. Resortul Organizării şi Pregătirii Constituantei; 6. Resortul de Justiţie; 7. Resortul de Codificare; 8. Resortul de Finanţe; 9. Resortul de Agricultură şi Comerţ; 10. Resortul de Comunicaţii, Lucrări Publice, Poştă, Telegraf şi Alimentaţie, 11. Resortul Social şi Igienă; 12. Resortul de Industrie. Aceste resorturi nu reprezentau ministere de sine stătătoare, ci erau, practic, servicii publice desconcentrate ale ministerelor de la Bucureşti cu un drept propriu de decizie foarte larg. Transilvănenii înşişi recunoşteau că Resorturile erau parte integrantă a Guvernului României, iar şefii de resorturi cel mult nişte şefi de secţii[1]. Acesta preluase deja sub

[1] *Gh. Iancu*, Contribuţia Consiliului Dirigent la consolidarea Statului naţional unitar român (1918-1920), Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1985, p. 33.

decizie proprie afacerile externe, armata, circulaţia financiară, căile de comunicaţie, împrumuturile publice, vămile şi siguranţa generală a statului.

Şi în **Basarabia** evenimentele din 1917-1918 s-au desfăşurat cu repeziciune, în contextul dezintegrării Imperiului Ţarist. După ce, la 23-27 octombrie 1917, congresul ostăşesc proclama la Chişinău autonomia Basarabiei şi convocarea Sfatului Ţării, la 2 decembrie 1917, acelaşi Sfat proclama Republica democratică federativă moldovenească a Basarabiei. Proclamarea independenţei, la 24 ianuarie 1918, a fost urmată de votarea cu unanimitate de voturi a unirii cu România, la 27 martie 1918. Unirea se făcea însă sub anumite rezerve, vizând organizarea de stat a Basarabiei şi exercitarea puterii politice. În materie administrativă, se consacra un centralism excesiv, revenind Sfatului Ţării dreptul de a vota bugetele locale, de a controla toate organele zemstvelor şi oraşelor, de a numi funcţionarii administraţiei locale prin organul său împlinitor. Se menţinea legislaţia privind organizarea administrativ-teritorială, dar se rezerva totuşi Parlamentului României dreptul de a o modifica, numai cu condiţia ca reprezentanţii Basarabiei să ia parte la lucrări. În spiritul tendinţelor vremii, se arăta că toate alegerile pentru voloste şi sate, oraşe şi zemstve se vor organiza pe baza votului universal, egal, direct şi secret. După unirea Transilvaniei şi Bucovinei cu România, Sfatul Ţării a renunţat la aceste pretenţii, declarând unirea necondiţionată cu România Mare.

În scopul administrării provinciei şi al apropierii de România, s-a instituit în aprilie 1918 un **Consiliu provizoriu de directori** ce servea drept legătură între organele de stat ale Ţării şi cele ale Basarabiei, urmând să fie consultat în toate problemele ce trebuiau rezolvate pe cale de decret. În 13 iunie 1918, prin Jurnal al Consiliului de Miniştri, s-a înfiinţat un Comisariat general al Basarabiei însărcinat să administreze prin directori şi să facă numiri în unele funcţii inferioare. În fruntea Comisariatului a fost numit un Comisar general. După ce la 27 noiembrie/10 decembrie 1918, Sfatul Ţării a proclamat *unirea necondiţionată a Basarabiei cu România*, prin Decretul-lege nr. 3269 din 28 noiembrie/11 decembrie 1918, a fost desfiinţat Comisariatul general al Basarabiei, iar printr-un Decret-lege nr. 3630 privind conducerea serviciilor publice în Basarabia, s-a stabilit că directoratele urmau să funcţioneze sub conducerea unor directori numiţi prin decret regal sau delegaţi de către miniştrii departamentelor de la Bucureşti şi care urmau să-şi exercite atribuţiile de serviciu conformându-se legilor şi regulamentelor în vigoare, cât şi delegaţiilor date de miniştrii respectivi.

În ceea ce priveşte **Bucovina**, procesul de integrare administrativă cu România a fost mult mai îndelungat şi mai complicat. Imediat după Unire, un Decret-lege nr. 3715 din 18/31 decembrie 1918 hotăra să rămână în vigoare toate legile şi ordonanţele austriece adoptate până în acel moment. Legile esenţiale nu puteau fi modificate decât pe cale legislativă. Orice hotărâri ale

Consiliului de Miniştri de la Bucureşti referitoare la Bucovina se luau cu avizul ministrului delegat al guvernului român la Cernăuţi. Acesta putea schimba ordonanţele austriece în vigoare, având şi dreptul de a emite ordonanţe proprii cu privire la administraţia Bucovinei, dar numai în limitele legilor existente.

Ministrul delegat era, în acelaşi timp, şi conducătorul şi organizatorul a ceea ce se chema *Serviciul administrativ local*. Acesta era format din 9 secretariate de serviciu conduse fiecare de un secretar şef. Secretarii şefi se întruneau în Consiliu sub preşedinţia ministrului delegat pentru a delibera şi decide asupra măsurilor administrative curente. În Consiliu se mai luau şi decizii privind emiterea ordonanţelor în cadrul legilor în vigoare. În atribuţiile Serviciului administrativ intrau administrarea internelor, justiţiei, finanţelor, instrucţiei publice, cultelor, lucrărilor publice, industriei, comerţului, îngrijirea socială şi salubritatea publică, toate celelalte funcţiuni ale provinciei trecând în competenţa administraţiilor speciale de resort de la Bucureşti.

Treptat, necesitatea existenţei unei legislaţii unitare şi a întăririi puterii centrale au determinat dispariţia centrelor de putere politică locală şi preluarea tuturor pârghiilor politice şi administrative de către Bucureşti. Într-o primă fază, s-a recurs la desfiinţarea organismelor politico-administrative autonome ale noilor provincii româneşti. Astfel, prin Decretul-lege nr. 1462 din 2 aprilie 1920 pentru desfiinţarea Consiliului Dirigent al Transilvaniei şi printr-un Decret-lege nr. 1476 din 3 aprilie 1920 privind desfiinţarea directoratelor din Basarabia, atribuţiile Consiliului Dirigent, ale directoratelor din Basarabia şi ale secretariatelor de serviciu din Bucovina treceau asupra puterilor prevăzute la art. 32 (legislativului) şi 35 (executivului) din Constituţia de la 1866, iar cele ale resorturilor Consiliului Dirigent asupra departamentelor corespunzătoare ale Guvernului Regal. Descărcarea Consiliului Dirigent, a directoratelor şi secretariatelor urma a se face de către o *comisie de unificare* numită prin decret regal, de la data constituirii căreia toate aceste organisme urmând să-şi înceteze efectiv mandatul. Pentru a se asigura continuitatea funcţionării serviciilor publice, numirile de funcţionari făcute de Consiliu, şefii de resort şi de către prefecţi în Transilvania, directorate în Basarabia şi secretariate în Bucovina, erau validate.

Pentru a se pune în aplicare cele stabilite mai sus, prin Regulamentul pentru funcţionarea comisiilor de descărcare a serviciilor publice din teritoriile alipite şi unificarea lor cu vechiul regat din 9 aprilie 1920, se înfiinţa la Bucureşti, pe lângă Preşedinţia Consiliului de Miniştri, *Comisia centrală pentru unificarea şi descărcarea Consiliului Dirigent din Cluj, a Directoratelor din Chişinău şi a secretariatelor de serviciu din Cernăuţi*, prezidată de primul-ministru.

În vederea realizării lucrărilor curente de unificare şi descărcare a serviciilor publice din aceste teritorii, se instituia, în mod provizoriu, câte o *comisie regională de unificare şi descărcare*, în Cluj, Chişinău şi Cernăuţi. Comisiile regionale se compuneau, la Cluj şi Chişinău, din 9 secretari generali şi 9 delegaţi ai guvernului central, iar la Cernăuţi, din 7 secretari generali şi 7 delegaţi ai guvernului central. Fiecare comisie avea un preşedinte numit, ca şi secretarii generali, prin decret regal la recomandarea Consiliului de Miniştri. Comisiile regionale stăteau sub autoritatea directă a comisiei centrale, urmând a îndeplini lucrările de descărcare şi a prezenta comisiei centrale propunerile lor privind operaţiunile de unificare a serviciilor publice. Ele urmau a primi directive pentru lucrările lor de la comisia centrală prin preşedinţia Consiliului de Miniştri. Secretarii generali stăteau în fruntea serviciilor publice existente şi se ocupau cu conducerea serviciului în fruntea căruia au fost numiţi, în strânsă legătură de dependenţă cu departamentele centrale corespunzătoare, cu asigurarea continuităţii lucrărilor acelor servicii, facerea de propuneri şi luarea de măsuri pentru reglementarea metodică a transpunerii treptate a serviciului la departamentul central corespunzător.

Pe lângă aceste prevederi, guvernul a venit, treptat, cu precizări privind competenţa secretariatelor generale. Printr-o *Decizie din 15 mai 1920*, se preciza că secretariatele generale de la Cluj, Cernăuţi şi Chişinău erau instituţii de stat, care, pe lângă menirea lor de a duce la bun sfârşit opera de unificare a serviciilor publice, erau datoare să administreze respectivele părţi ale ţării în aşa fel ca bunul mers al treburilor statului să fie asigurat, iar locuitorii să se poată bucura de drepturi garantate. Printr-o altă *Decizie, din 4 iunie 1920*, a Preşedintelui Consiliului de Miniştri, generalul Alexandru Averescu, s-a stabilit că secretarii generali ai internelor din Cluj, Cernăuţi şi Chişinău erau **reprezentanţi** ai Ministerului de Interne în Transilvania, Bucovina şi Basarabia. Ei urmau să rezolve toate chestiunile curente de interes local ce cădeau în atribuţiile Ministerului de Interne. De asemenea, pe lângă fiecare secretar general, urma să funcţioneze un delegat al departamentului corespunzător din guvernul central, ales dintre funcţionarii superiori. Ei aveau sarcina de a informa, după normele administrative ale departamentului corespunzător din guvernul central, şi a ajuta pe secretarii generali în lucrările lor de descărcare şi unificare, de a ţine permanent la curent departamentul al căror delegaţi erau cu mersul operaţiunilor şi dificultăţilor ce ele dădeau naştere şi de a contribui prin experienţa lor la opera de integrare în departamentul corespunzător a serviciilor publice din teritoriile alipite.

Începând cu 1 aprilie 1921, Secretariatele generale au fost înlocuite, prin decizii ministeriale, cu *directorate generale* pentru Transilvania, Bucovina şi Basarabia, corespunzătoare fiecărui departament al guvernului, ca servicii exterioare ale acestora şi care vor funcţiona până în 1922-1924, când vor fi

treptat desfiinţate, pe măsură ce centralizarea administrativă devenea tot mai puternică[1].

## Secţiunea a 2-a. Problema unificării dreptului

Desăvârşirea unităţii naţionale a românilor în cadrul graniţelor unui stat unitar prin unirea celor trei provincii româneşti cu Ţara mamă a pus elita politică românească în faţa unui adevărat evantai de sisteme juridice. Pe lângă dreptul românesc al Vechiului Regat, se aplica o legislaţie maghiară în Transilvania, una austriacă în Bucovina şi una rusească în Basarabia. Consolidarea tânărului stat unitar român trebuia realizată cât mai urgent, iar, în interior, cea mai clară soluţie era realizarea unificării legislative care să aşeze pe toţi cetăţenii României sub aceeaşi legislaţie edictată de autoritatea statală exclusivă de la Bucureşti. În special dreptul constituţional şi cel administrativ trebuiau rapid unificate, ele asigurând pârghiile politico-juridice necesare reconstrucţiei statale.

În epocă s-a stabilit că unificarea legislativă se putea realiza prin două metode, delimitate şi în cadrul lucrărilor Consiliului legislativ înfiinţat prin Legea nr. 20 din 26 februarie 1925. Prima avea în vedere extinderea legislaţiei din Vechiul Regat în noile provincii, ceea ce ar fi asigurat o unificare mult mai rapidă, evitându-se dezbateri lungi şi aride. A doua metodă viza o unificare printr-o sinteză originală, care să valorifice cât mai mult posibil toate tradiţiile istorice viabile şi să degajeze o sinteză nouă, adaptată noului stat (A.R. Ionaşcu). Alegerea uneia sau alteia dintre metode era îngreunată de credinţa românilor din diversele provincii istorice că propriul sistem juridic este superior celuilalt.

În cele din urmă, urgenţa consolidării statale a învins, în prima parte a epocii, metoda extinderii legislaţiei din Vechiul Regat fiind adoptată cu prioritate. Fie prin utilizarea vechilor legi, fie prin adoptarea unor legi noi de unificare, legislaţia Vechiului Regat a fost extinsă în materie de silvicultură, exploatare a minelor, burse de comerţ, organizare judecătorească, organizarea învăţământului, organizarea corpului de avocaţi, organizarea administrativ-teritorială. În acelaşi timp, în materie de drept civil şi drept procesual penal, s-a menţinut o legislaţie paralelă între diversele provincii ale României. În anii '30, însă, a avut câştig de cauză cea de-a doua metodă, respectivul interval

[1] A se vedea *I.S. Nistor*, Comuna şi Judeţul. Evoluţia Istorică, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 165-166.

fiind şi perioada în care s-au adoptat noi coduri pentru o bună parte a ramurilor dreptului.

## Secţiunea a 3-a. Evoluţia principalelor ramuri ale dreptului

### §1. Dreptul constituţional

Legea fundamentală a României Mari a fost adoptată la 26 şi 27 martie 1923 de către cele două camere ale parlamentului majoritar liberal întrunite, după alegerile din 1922, ca adunări naţionale constituante, a fost promulgată de rege la 28 martie şi publicată în Monitorul Oficial la 29 martie 1923. În prezenţa unei puteri constituante originare, constituţia era, formal, un nou act juridic fundamental. Deşi era necesară doar o simplă modificare a constituţiei existente, renunţarea la mecanismele de revizuire prevăzute de Constituţia de la 1866 a fost soluţia cea mai potrivită contextului socio-politic de după unirea provinciilor istorice cu ţara mamă. Adoptarea, formală, a unei noi constituţii a permis supunerea spre referendum a întregului text constituţional, şi nu doar a articolelor modificate, cum ar fi fost normal în cazul revizuirii. Pe această cale, noua organizare a statului a fost întemeiată, aşa cum şi-a propus I.I.C. Brătianu, pe o constituţie ieşită din voinţa întregii Românii Mari.

Analizat pe fond, textul constituţional de la 1923 nu reprezenta altceva decât o vastă revizuire a Constituţiei de la 1866. Acest fapt este evidenţiat de păstrarea în proporţie de 60% a vechilor texte constituţionale, precum şi a întregii structuri tehnico-juridice. Noutatea era legată de contextul social, politic şi economic apărut după Primul Război Mondial şi după realizarea Marii Uniri. Tocmai de aceea, noul text constituţional a recuperat, într-o structură unitară, toate modificările aduse, mai ales în timpul războiului, Constituţiei din 1866, dar a marcat şi o reaccesare a surselor belgiene tradiţionale de inspiraţie, conturate acum sub forma Constituţiei din 25 februarie 1885.

În cadrul aceleiaşi structuri raţionale adoptate la 1866, Constituţia din 1923 reitera principiile constituţionalismului modern ale constituţiei vechiului regat (monarhia limitată, iresponsabilitatea regelui, responsabilitatea juridică a miniştrilor, garantarea drepturilor cetăţeanului, suveranitatea naţională, guvernământul reprezentativ, separaţia puterilor în stat, supremaţia constituţiei, votul universal), consacra explicit pe cele apărute în viaţa juridică şi constituţională (controlul constituţionalităţii legilor) şi adăuga unele noi, potrivite cu noua stare de lucruri internă şi externă României

(statul naţional unitar, egalitatea în drepturi indiferent de religie sau origine etnică, naţionalizarea bogăţiilor subsolului). Aducând toate aceste principii în acelaşi text constituţional, Constituţia din 1923 îşi merită pe deplin renumele de cea mai democratică lege fundamentală din istoria modernă a românilor.

Caracterul de **stat naţional** scotea clar în evidenţă faptul că, în ciuda numeroaselor minorităţi existente, la baza noului stat stătea năzuinţa spre autodeterminare a naţiunii române. Caracterul **unitar** dovedea intenţia românilor de a trăi în cadrul aceleiaşi entităţi statale indivizibile. Prezenţa minorităţilor nu era, însă, ignorată, acestea bucurându-se de drepturi egale cu majoritatea.

Evoluţiile ultimilor ani cu privire la reformele agrare şi în materie de proprietate s-au reflectat principial în constituţie. Legile agrare prin care se înfăptuise împroprietărirea ţăranilor, adoptate în anii 1920-1921 în provinciile unite cu ţara, erau considerate parte a noii constituţii. Pe de altă parte, constituţia nu mai reitera caracterul sacru şi inviolabil al proprietăţii, în scopul de a promova funcţia socială a acesteia. Se introducea, astfel, **naţionalizarea**, cu câteva excepţii, a zăcămintelor miniere şi a bogăţiilor subsolului de orice natură. Se reglementa şi **exproprierea pentru cauză de utilitate publică**, renunţându-se, în condiţiile în care reforma agrară de înfăptuise, la exproprierea pentru utilitate naţională reglementată la 1917.

Din textul constituţiei rezulta caracterul suprem al legii fundamentale. Chiar dacă acest principiu nu era expres prevăzut, el se contura din obligativitatea punerii de acord a întregii legislaţii cu noul text constituţional. De asemenea, consolidarea mecanismelor controlului de constituţionalitate contribuia şi ea la asigurarea **supremaţiei constituţionale**. Constituţia reglementa un **control de constituţionalitate** *a posteriori* realizat de către Curtea de Casaţie în secţiuni unite prin pronunţarea unor decizii opozabile *inter partes*.

**Separaţia puterilor în stat** se realiza în cadrul aceloraşi mecanisme de control reciproc specifice regimului parlamentar. Reglementarea expresă a instituţiei Consiliului de Miniştri doar prezuma, în lipsa consacrării exprese a unui drept de cenzură pe seama parlamentului, răspunderea politică solidară a cabinetului în faţa legislativului. Textul constituţiei îl păstra pe monarhul inviolabil şi iresponsabil ca arbitru al jocului politic românesc. În cazul unei crize politice, el putea fie să dizolve parlamentul, fie să demită guvernul, în funcţie de raţiunea sa politică şi de cutumele conturate în această materie.

Ideea de **guvernare reprezentativă democratică** era consolidată, formal, prin consacrarea votului universal. Naţiunea, titulara suveranităţii, urma să-şi trimită reprezentanţii în forul legislativ bicameral – Reprezentanţa naţională –, format din Adunarea deputaţilor şi Senat.

Compoziţia Senatului şi modul de recrutare a senatorilor (aleşi şi de drept) scoteau în evidenţă intenţia constituantului de a îmbina principiul

fundamental, democratic, al legitimității politice – reprezentarea directă și (quasi)integrală a corpului electoral – cu principii secundare de legitimitate politică[1]: reprezentarea colectivităților locale, a activităților economice și științifice. Reprezentativitatea democratică a Senatului era, însă, considerabil diminuată prin modul de reglementare a instituției **senatorului de drept**. Îngrijorător era faptul că, prin acordarea senatoriatului de drept foștilor prim-miniștri, foștilor miniștri, foștilor președinți ai camerelor legislative, foștilor senatori și deputați aleși în cel puțin 10 legislaturi, foștilor prim-președinți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, numărul senatorilor de drept urma să crească în continuu, riscând să copleșească numărul senatorilor aleși. Nici chiar senatorii aleși nu erau direct reprezentativi, în condițiile în care o parte a lor erau aleși de consiliile județene, consiliile comunale urbane și rurale, o altă parte de camerele de comerț, industrie, muncă și agricultură și, o altă parte, de universități[2]. Prin această structură, constituantul român de la 1923 a urmărit, sub influența Constituției belgiene revizuite în 1921, să înlăture sistemul camerelor parlamentare egale, instituit de Constituția de la 1866, și să revină la ideea de „cameră înaltă" dotată, prin competențele și sfera de recrutare a membrilor săi, cu o poziție ponderatoare[3]. Perpetuat ca o formă lipsită (nu în totalitate) de conotații aristocratice a vechii Camere a lorzilor din parlamentul englez, o astfel de cameră legislativă era acceptată în monarhiile constituționale ale epocii.

Aplicarea corectă a principiului reprezentativității a fost esențial subminată de reglementările legii electorale din 27 martie 1926, care, în loc să acorde partidelor politice locurile în Adunare în funcție de voturile obținute de fiecare la alegeri, instituia, cu încălcarea flagrantă a principiului votului egal[4], o „primă electorală" de 50% din totalul mandatelor distribuite pentru partidul care obținuse cel puțin 40% din totalul voturilor exprimate.

Aplicarea acestor dispoziții electorale s-a realizat pe fondul creșterii, după 1930, a implicării regelui în viața politică și administrativă a țării. Păstrarea constituțională a regelui ca o placă turnantă între executiv și legislativ nu s-a reflectat, din păcate, în viața constituțională, prin aplicarea principiilor regimului parlamentar. Dimpotrivă, perpetuarea subordonării legislativului față de executiv a revigorat mai vechile mecanisme ale regimului guvernamental,

---

[1] A se vedea *L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni*, op. cit., p. 652-653.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, op. cit., p. 373-374.

[3] A se vedea *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, tomul I, Casa școalelor, București, 1942, p. 501-502.

[4] *Idem*, p. 458.

când regele desemna primul-ministru după bunul plac. Monarhia administrativă/autoritară a marcat astfel viaţa politică interbelică românească. Chiar şi în momentele de slăbiciune ale monarhiei, continuitatea regimului autoritar şi preeminenţa executivului asupra legislativului au fost susţinute de prim-miniştri energici[1].

Adus proaspăt la guvernare, partidului politic organizator al alegerilor nu îi rămânea altă sarcină decât, prin controlul electoratului, să obţină 40% din voturi şi prima electorală adiacentă. În baza acestui demers, din cele 10 alegeri parlamentare din perioada 1919-1937, doar în două cazuri (1919 şi 1937) partidul care a organizat alegerile nu a reuşit să le şi câştige. De aici rezulta o majoritate zdrobitoare în parlament şi o preeminenţă clară a executivului faţă de un legislativ de aceeaşi culoare politică. Instabilitatea politică determinată de astfel de practici nu a făcut altceva decât să consolideze puterea regelui şi să pregătească instaurarea dictaturii regale a lui Carol al II-lea[2].

## §2. Dreptul administrativ

### 1. Administraţia publică centrală

Constituţia din 1923, modificând-o pe cea de la 1866, consacra cea mai mare parte a cutumelor constituţionale create în cei peste 50 de ani de democraţie parlamentară. O detaliere a prevederilor constituţionale şi, în acelaşi timp, o reglementare unitară a organizării şi funcţionării ministerelor, se realiza prin *Legea pentru organizarea ministerelor din 2 august 1929*.

**Preşedintele Consiliului de Miniştri** era acum în mod constituţional însărcinat de rege cu alcătuirea guvernului şi avea în continuare preşedinţia Consiliului. Preşedintele era şeful ierarhic al serviciilor ce constituiau nou înfiinţata *Preşedinţie a Consiliului de Miniştri*, cu menirea de a-l sprijini pe acesta în activitatea de conducere a guvernului şi coordonare a ministerelor.

O funcţie a **vicepreşedintelui consiliului** nu se crea oficial, însă, prin cutumă, se stabilise că, în lipsa preşedintelui, interimar al funcţiei urma să fie

---

[1] A se vedea, de exemplu, *H.-Chr. Maner*, Parlamentarismul în România – 1930-1940, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2004, p. 392; a se vedea şi *M. Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, S. Papacostea, P. Teodor*, op. cit., p. 352-353; *P.P. Negulescu*, Partidele politice, Ed. Garamond, Bucureşti, 1994, p. 328.

[2] Pentru amănunte vizând legislaţia electorală şi practicile electorale, a se vedea *S. Radu*, Electoratul din România în anii democraţiei parlamentare (1919-1937), Institutul European, Iaşi, 2004; *S. Radu*, Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937), Institutul European, Iaşi, 2005.

ori cel mai vechi ministru, ori ministrul care deținuse cândva președinția Consiliului.

**Consiliul de Miniștri** sau Guvernul primea acum un certificat de naștere oficial, devenind organul executiv colegial în care se întruneau miniștri pentru a stabili politica țării. Deși i se permitea să fie ministru fără portofoliu, în cea mai mare parte a cazurilor, primul-ministru a fost și titularul unuia dintre ministere (cel mai adesea la Interne și Externe).

După război au apărut și primii **subsecretari de stat** însărcinați cu atribuții preponderent administrative: în iunie 1920 a fost înființat *Subsecretariatul refacerii și aprovizionării*, iar mai apoi Subsecretariate la finanțe (august 1920), interne (iunie 1920), la agricultură și domenii (decembrie 1923), la comunicații (iunie 1927), la Președinția Consiliului de Miniștri (august 1927).

În perioada 1918-1929, **organizarea ministerelor** s-a făcut la fel de haotic în funcție de tradiție, nevoile de moment și interesele de partid. Pe de altă parte, lipsa unei legi unitare limitatoare a permis, mai ales în epoca războiului și în primii ani de după unire, mai simpla și rapida restructurare a departamentelor ministeriale.

În momentul edictării legii ministerelor, legiuitorul țărănist din 1929 a avut ca obiective: asigurarea unității și coordonarea activității tuturor departamentelor, înglobarea în atribuțiile lor a noilor îndatoriri ale statului, reducerea numărului acestora și desconcentrarea pe cât posibilă a serviciilor centrale.

În consecință, ministerele, ca servicii grupate ale statului având în frunte câte un ministru, erau în număr de 10: *de Interne, de Externe, de Finanțe, de Justiție, al Instrucțiunii Publice și Cultelor, al Armatei, al Agriculturii și Domeniilor, al Industriei și Comerțului, al Lucrărilor publice și Comunicațiilor, al Muncii, Sănătății și Ocrotirilor Sociale*. Ministerele reprezentau interesele generale ale statului, fiind lipsite de personalitate juridică. Legea stabilea o structură unitară, obligatorie, a fiecărui minister: direcții – servicii – secții – birouri.

## 2. Administrația publică locală

Din punct de vedere tehnico-legislativ, trebuie amintit că legiuitorul interbelic a reglementat într-unul și același act normativ organizarea administrației publice județene și a celei comunale, lăsând unei legi speciale doar organizarea administrativă a capitalei București.

În ciuda declarațiilor reprezentanților Partidului Național Liberal, *Legea de unificare administrativă din 1925* nu a fost nici legea particularităților regionale, nici legea mult așteptatei descentralizări administrativ-teritoriale. În esența ei, legea era profund centralizatoare, nesocotind realitățile din

Ardeal, Bucovina şi Basarabia, unde autonomia administrativă era mult mai largă. Prea puţine instituţii au pătruns din legislaţia administrativă a acestor provincii în cea a noii Românii. Municipiul, pretorul, consilierul femeie, consilierul de drept, au reprezentat prea puţin printre vechile instituţii ale Vechiului Regat. În realitate, în ciuda tuturor intenţiilor şi declaraţiilor, ea a fost o lege de extindere a regimului administrativ din Vechiul Regat în provinciile alipite. Din păcate, această extindere nu s-a făcut avându-se în vedere şi necesitatea înlăturării unor defecte legislative în mod repetat semnalate de doctrină, ci, dimpotrivă, anumite reglementări cu greu câştigate în parlamentul antebelic au fost date la o parte. S-a renunţat, astfel, la eliminarea consilierilor de drept şi la acordarea primarului doar a unor atribuţii de reprezentant al comunităţii locale. Legea din 1925 a renunţat la sat ca unitate administrativă naturală, a acordat prefectului şi primarului atribuţii bifuncţionale şi a înăsprit, în mod fundamental, tutela administrativă asupra organelor administrative descentralizate şi a actelor acestora. Trebuie remarcată, totuşi, tendinţa de a creşte importanţa tutelei *a posteriori* în defavoarea celei *a priori*.

Spre deosebire de legea de unificare, *Legea de organizare administrativă din 1929* a realizat descentralizarea administrativă în gradul cel mai înalt cunoscut în istoria României moderne. Alegerea tuturor organelor administraţiei publice locale, înfiinţarea prefectului administrativ, schimbarea tutelei administrative din arbitrară în jurisdicţională prin înfiinţarea Comitetelor de revizuire ca instanţe jurisdicţionale speciale, acordarea de personalitatea juridică nu doar comunei, ci şi fiecărui sat în parte, dovedesc faptul că declaraţiile legiuitorului nu au reprezentat simple intenţii, ci reflectau o reală voinţă politică de schimbare şi progres. Cu toate acestea, nu putem afirma că legea reprezintă un model de descentralizare administrativă. Astfel, ea crea un aparat administrativ extrem de complicat şi greoi, ceea ce a determinat în practică blocaje şi complicaţii, datorate, în mare parte, incapacităţii organelor locale de a face faţă competenţelor puse în seamă. Pe de altă parte, tutela administrativă se menţinea la fel de apăsătoare, iar modul nou de exercitare a produs mai mult confuzii decât să încurajeze autonomia locală. Nu este deci de mirare că în intervalul 3 august 1929 – 27 martie 1936, legea a suferit nu mai puţin de 11 modificări importante, făcute în cea mai mare parte de chiar parlamentul ce a adoptat-o. Aceste modificări au vizat simplificarea aparatului administrativ local, revenirea la prefectul politic cu dublă funcţionalitate şi redarea tutelei asupra organelor administraţiilor teritoriale descentralizate autorităţilor administraţiei de stat.

Experienţele realizate până în 1936 au scos în evidenţă faptul că nici obsesia asigurării unităţii politico-teritoriale a statului, dar nici obsesia realizării unei descentralizări după formule ştiinţifice de laborator nu

avantajau reforma administrației publice locale. Pornind de la aceste considerații, *legea din 27 martie 1936* deschidea o cale de mijloc, păstrând ceea ce s-a dovedit cât de cât viabil, potrivit cu starea de lucruri existentă, dar, în același timp, încercând să aducă modificări și îmbunătățiri unor aspecte ineficiente ale organizării administrative. Ca principii, legiuitorul și-a impus, pe lângă autonomia administrativă, înlăturarea politicianismului din administrație, impunerea unor reguli stricte de selecționare a personalului administrativ, colaborarea organelor de stat locale cu administrația locală și controlul legalității activității administrative. Tocmai de aceea, atât din punct de vedere principial, cât și structural, legea din 1936 nu se asemăna cu cea din 1925. În esență, legea din 1936 păstra centralismul administrativ al legii de unificare cu o importanță deosebită acordată prefectului politic, dar încerca să protejeze autonomia locală prin menținerea tutelei jurisdicționale exercitate *a posteriori* a Curților de revizuire de la 1929, transformate acum în Curți administrative. Tutela *a priori* se relaxa, fiind exercitată doar asupra actelor de autoritate și se reglementa mult mai eficient dreptul autorităților tutelate de a ataca actele de tutelă.

**Desconcentrarea administrativă** este cel de-al doilea mare principiu de organizare a administrației publice locale din această perioadă. Deși nu era consacrat constituțional și nu apărea expres prevăzut nici în legile de organizare administrativă mai sus amintite, el era recunoscut de întreaga doctrină a perioadei și acceptat ca un element inerent oricărei organizări administrative locale moderne. Recunoașterea ei în epocă a fost strâns legată de conștientizarea înmulțirii problemelor la nivel local și de nevoia de a asigura, la acest nivel, un control și o supraveghere mai atente a intereselor de ordin general. De aceea, nu ne va surprinde să constatăm că desconcentrarea administrativă va fi cu atât mai puternică, cu cât descentralizarea administrativă va fi mai largă. Asta, deoarece, în majoritatea cazurilor, teritoriul colectivităților locale autonome reprezentau și unități administrativ-teritoriale de desconcentrare administrativă.

La nivel județean, reprezentant al centrului era prefectul, la nivelul plășii era subprefectul/prim pretorul/pretorul, iar la nivel comunal, notarul. Din nefericire, declarațiile de intenții ale legiuitorilor din diverse epoci nu au dat roade spectaculoase. Nu a fost de ajuns ca la nivelul fiecărei unități administrative descentralizate să se așeze și un reprezentant al centrului. Pentru a exista și desconcentrare, era necesară înzestrarea acestor organe cu puteri decizionale proprii. Or, în toate cele trei legi, dreptul de decizie al acestor organe este redus la doar câteva aspecte, iar activitatea lor se desfășura sub supravegherea strictă a organelor ierarhic superioare. Cu cât ne îndepărtăm mai mult de centru, reprezentanții acestuia la nivel local se transformă tot mai mult în niște simpli agenți, fără puteri mari de decizie.

Un alt principiu foarte des vehiculat în epocă a fost **regionalizarea administrativă**. Deşi existaseră proiecte de regionalizare administrativă, fie sub forma unor unităţi de descentralizare administrativ-teritorială, fie sub forma unora de desconcentrare administrativă încă din perioada antebelică, legiuitorul liberal de la 1925 nu a cedat numeroaselor argumente pro-regionalizare aduse de doctrină. Obsesia unităţii statale şi confuzia mai mult sau mai puţin voită între regionalizare administrativă şi regionalizare politică au înclinat balanţa în favoarea duşmanilor regiunii. Deşi deschis spre regionalizare, nici legiuitorul ţărănist de la 1929 nu a reuşit să consacre regiunea ca unitate de descentralizare administrativ-teritorială. Prevederile Constituţiei de la 1923 nu permiteau înfiinţarea unor astfel de unităţi superioare judeţelor. Tot ceea ce s-a putut realiza au fost aşa numitele directorate ministeriale cu unităţi de desconcentrare administrativă, la nivelul cărora judeţele urmau să formeze în mod obligatoriu asociaţii dotate cu personalitate juridică.

Perioada interbelică a fost marcată şi de o creştere treptată a interesului legiuitorului român pentru reglementarea precisă nu doar a modului de recrutare (alegere sau numire) a organelor politice, mai ales unipersonale, ale administraţiei publice locale, descentralizate sau desconcentrate, cât şi de impunerea unor criterii stricte de selecţionare a persoanelor ce candidau pentru una sau alta din aceste funcţii. Se urmărea prin aceasta, dacă nu neapărat eliminarea arbitrariului politic în propulsarea anumitor persoane în funcţii – deoarece o bună parte dintre aceste funcţii, în mod firesc, erau la îndemâna partidului de guvernământ –, cel puţin asigurarea ocupării acestora de către persoane cât de cât demne de o asemenea poziţie, care prin cultura şi cunoştinţele lor să asigure prestigiul administraţiei, care să reuşească să-şi realizeze corect şi complet atribuţiile şi să pună în practică stufoasele legi de organizare administrativă votate de guvern. Se urmărea prin aceasta evitarea numeroaselor situaţiilor din epoca antebelică în care o serie de persoane ajungeau în funcţii de primar fără a şti să scrie sau să citească sau în funcţia de prefect fără să aibă decât câteva clase la activ. Interesant de remarcat este faptul că, cu cât ne apropiem mai mult de-al Doilea Război Mondial, se constată o înmulţire şi înăsprire a condiţiilor de selectare în aceste funcţii, ceea ce ne face să credem că, totuşi, situaţia din teren nu era prea încurajatoare.

În ciuda acestei politici, amestecul partidelor în buna funcţionare a administraţiei publice şi subjugarea acesteia intereselor clientelare a continuat să reprezinte un fenomen firesc în viaţa administrativă locală. Faptul nu a trecut neobservat de opinia publică şi mai ales de doctrină, care a scos de nenumărate ori în evidenţă neajunsurile acestei situaţii. Amestecul partidelor se realiza în continuare atât în viaţa electorală, cât şi în funcţionarea normală a instituţiilor locale. Situaţia era, se pare, atât de gravă, încât un Paul

Negulescu ajunsese la concluzia că singura soluție pentru o funcționare optimă a administrației publice în general era desființarea partidelor politice.

Un aspect pozitiv în viața administrativă locală l-a constituit apariția în martie 1923 a *Statutului funcționarilor publici* care, completat cu prevederile legilor de organizare a administrației publice locale, a clarificat principiile de recrutare, avansare, transferare, salarizare și răspundere disciplinară ale funcționarilor publici locali.

## §3. Dreptul civil

De-a lungul întregii perioade, dreptul civil în Vechiul Regat și Basarabia (din 1928) a fost reglementat de Codul civil din 1864, căruia i s-au adus o serie de completări și modificări prin legi speciale. Pe de altă parte, menținerea unei legislații civile paralele a permis ca, până în 1943, în Transilvania să se aplice o serie de prevederi ale dreptului civil maghiar și austriac. În scopul realizării unificării legislative, Consiliul de stat a pregătit un anteproiect de Cod civil bazat pe cel al lui Cuza și inspirat, în principal, din legislația franco-belgiană, elvețiană și germană. Deși a fost promulgat la 8 noiembrie 1939, un decret-lege din martie 1940 a amânat fără termen punerea sa în vigoare.

În **materia proprietății**, faptul că prin Constituție se conferea proprietății private o funcție socială a permis statului să intervină în reglementarea amănunțită a regimului ei în scopul de a restrânge caracterul ei „absolut". Astfel, subsolul a fost naționalizat în întregime, iar dreptul asupra spațiului aerian a fost îngrădit în interesul societăților de navigație aeriană. Proprietatea funciară țărănească s-a bucurat de o atenție specială ca urmare a adoptării, în anii 1920-1921, a legilor agrare pentru toate provinciile țării. Ca urmare, pământurile expropriate de la moșieri au fost vândute țăranilor de către stat. Deși a îmbunătățit situația țăranilor, o *lege pentru reglementarea circulației pământurilor dobândite prin legile de împroprietărire din august 1929* a permis din nou concentrarea pământurilor în mâinile unor mari proprietari.

După naționalizarea subsolului, exploatarea acestuia a fost reglementată prin mai multe legi ale minelor. Pe când cea liberală din 1924, aplicând politica „prin noi înșine", asigura un primat al capitalului autohton la concesionarea exploatărilor, cea țărănistă din 1929, aplicând politica „porților deschise", a permis pătrunderea largă a capitalului străin. Reglementarea regimului proprietății industriale a permis și ea pătrunderea masivă a capitalului străin.

În **materia persoanelor fizice**, o lege din 1928 unifica pentru întreaga Românie regimul actelor de stare civilă. Capacitatea juridică a femeii, în

special capacitatea de muncă şi cea patrimonială, a făcut obiectul unor reglementări speciale. O lege a contractelor de muncă din 1929 permitea femeii să se angajeze fără a cere acordul soţului şi o făcea beneficiara veniturilor din muncă. O lege privind ridicarea incapacităţii femeii măritate din 1932 permitea acesteia să dispună asupra bunurilor proprii fără acordul soţului. Cu toate acestea, principiul puterii maritale şi calitatea soţului de „cap al familiei" rămâneau la baza dreptului familiei. Importante reglementări au survenit şi în **materia persoanelor juridice**. O lege din mai 1921 autoriza înfiinţarea sindicatelor în scopul promovării intereselor profesionale, economice, sociale şi culturale ale membrilor lor. În condiţiile în care se considera, acum, că persoanele juridice aveau o realitate proprie, s-a renunţat la sistemul creării lor prin lege în favoarea sistemului recunoaşterii lor printr-o procedură specială desfăşurată în faţa instanţei. *Legea pentru persoanele juridice din 6 februarie 1924* reglementa amănunţit condiţiile de recunoaştere a asociaţiilor şi fundaţiilor de drept public, a societăţilor şi asociaţiilor de drept comercial şi a asociaţiilor şi fundaţiilor fără scop lucrativ.

În **materia obligaţiilor**, importante reglementări au fost determinate de criza economică a anilor 1929-1933. Introducerea în circuitul civil a proprietăţii funciare ţărăneşti provenite din împroprietăriri şi acordarea unei capacităţi patrimoniale depline soţiei nu au vizat altceva decât măsuri în favoarea creditorilor. În condiţiile proastei circulaţii a capitalului şi a incapacităţii generalizate de plată, se puneau astfel la îndemâna creditorilor noi posibilităţi de a-şi satisface creanţele. Mai mult, în baza unei *teorii a impreviziunii*, s-a stabilit că un contract se putea modifica atunci când condiţiile de executare nu mai coincideau cu cele de la încheiere, contravenindu-se, în interesul creditorilor, de la principiile Codului civil.

În acelaşi timp, s-a urmărit luarea de măsuri în scopul protejării ţăranilor de dobânzile uriaşe practicate de cămătari. S-a încercat înlăturarea cametei prin impunerea unor dobânzi legale maximale, s-a suspendat executarea silită asupra bunurilor ţăranilor şi s-au adoptat o serie de legi (1932, 1933, 1934) privind asanarea datoriilor ţăranilor. Prin acestea, părţile contractuale s-au modificat, statul preluând prin lege plata datoriilor faţă de creditorii ţăranilor.

Tot în contextul crizei economice, s-a înlăturat caracterul translativ de proprietate al contractului de vânzare-cumpărare comercială dacă preţul nu era plătit în momentul remiterii mărfii. Prin aceasta se evita falimentarea vânzătorilor cu amănuntul care, din cauza nevânzării mărfii, erau incapabili să-şi achite datoriile faţă de angrosişti. Progrese însemnate s-au făcut şi în reglementarea raportului de muncă. S-au reglementat, pe rând, dreptul la grevă (1920), repausul duminical (1925), durata zilei de muncă, protejarea femeilor şi copiilor (1928) pentru ca, în 1929, să se reglementeze amplu contractul de ucenicie, contractul individual de muncă şi contractul colectiv de muncă.

## §4. Dreptul penal

Până în 1937, dreptul penal a avut la bază o legislație paralelă ce alătura Codul penal român din 1864, aplicat în Vechiul Regat și Basarabia, Codului penal maghiar din 1878 și celui contravențional din 1879, aplicate în Transilvania, precum și Codului penal austriac din 1852 aplicat în Bucovina. În scopul de a avea, totuși, un sistem punitiv uniform pe întreg teritoriul țării, a fost abrogată pedeapsa cu moartea din reglementările penale transilvănene și bucovinene.

Diversele frământări politice și muncitorești ale epocii, precum și apariția crizei economice au impus adoptarea unei legislații penale speciale aplicabile pe întreg teritoriul țării. Au fost incriminate și pedepsite mai grav fapte potrivnice siguranței statului (1927 și 1930), „orice înțelegere de a prepara sau executa chiar numai o singură crimă împotriva unei persoane, împotriva proprietății sau împotriva siguranței statului", precum și baricadarea în „clădiri publice sau private" sau refuzul de a ieși din acele clădiri după „somațiile agenților forței publice" (Legea Mârzescu-Mironescu din 1933). În condițiile înmulțirii asasinatelor politice, o lege pentru apărarea ordinii de stat din 1924 incrimina participarea sub orice formă la activitatea grupurilor politice dizolvate, sprijinirea din punct de vedere material a acestora, purtarea uniformelor, însemnelor, steagurilor ce ar fi reprezentat o aderare la grupurile politice dizolvate. O bogată legislație (1933, 1934, 1937) reglementa starea de asediu în contextul căreia dispozițiile constituționale erau suspendate, guvernul putea adopta măsuri chiar contrare constituției și să le aplice, inclusiv prin utilizarea forței armate.

Pentru a se evita tulburarea vieții comerciale, s-a adoptat o lege pentru înfrânarea și reprimarea speculei ilicite (1923), iar în 1932 o lege pentru reprimarea concurenței neleale.

**Noul Cod penal**, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1937, consacra, într-o formulă tehnico-juridică superioară ca precizie și claritate, principiile moderne ale răspunderii penale. Aceasta era întemeiată pe ideea de responsabilitate morală a făptuitorului, pe principiul individualizării legale a pedepsei în raport cu forma de vinovăție și cu gradul de pericol social al faptei, pe luarea unor măsuri de siguranță pentru apărarea socială în scopul înlăturării recidivei. S-a înlocuit caracterul represiv al răspunderii penale cu cel de reintegrare socială prin reabilitarea condamnatului și ștergerea pedepselor din cazier. De asemenea, s-a aplicat o mai mare elasticitate în procesul de individualizare a pedepsei combinată cu o mai mare flexibilitate în executarea acesteia (închisoarea putea fi înlocuită cu munca într-o colonie penitenciară). S-a menținut, în schimb, determinarea infracțiunilor prin intermediul pedepselor: pentru crime, pentru delicte și pentru contravenții. În

scopul unei mai riguroase pedepsiri a faptelor care aduceau atingere siguranţei statului, organizării sociale şi ordinii de drept, crimele şi delictele au fost împărţite în politice şi de drept comun.

## §5. Dreptul comercial

O unificare deplină în materie dreptului comercial s-a realizat doar în 1943, atunci când reglementările Codului comercial din 1887 împreună cu Legea asupra mărcilor de fabrică din 1878 şi Legea asupra brevetelor de invenţiuni din 1906 au fost extinse la nivelul întregii Românii. Între timp, un nou Cod comercial promulgat la 9 noiembrie 1938 nu a mai fost pus în aplicare.

Dezvoltarea comercială a epocii a impus elaborarea de noi reglementări privind înscrierea firmelor comerciale, a mărcilor de fabrică şi de comerţ, a titlurilor la purtător, organizarea Camerelor de comerţ şi industrie, Registrul de comerţ, cambia şi biletul la ordin, cecul bancar, traficul de călători şi mărfuri etc.

Epoca interbelică a fost marcată de un avânt economic fără precedent, precum şi de multiplicarea considerabilă a intereselor pe care societatea românească aştepta ca statul să le satisfacă. Statul a răspuns acestor nevoi prin crearea de noi servicii publice. Unele dintre acestea, cu caracter industrial şi comercial, au primit o organizare specială, specifică naturii lor, pentru a face mai bine faţă sarcinilor ce le erau încredinţate. Au apărut, astfel, aceste stabilimente publice de natură comercială sau industrială, numite regii publice comerciale sau regii autonome dotate cu personalitate juridică, organe proprii (consilii de administraţie şi directori) şi o autonomie largă de funcţionare[1]. În baza principiului descentralizării pe servicii, activitatea lor era supusă tutelei ministerului căruia îi erau arondate. Ele îşi desfăşurau activitatea pe principii de organizare a întreprinderilor private, însă funcţionarii lor erau funcţionari publici.

S-au înfiinţat, în consecinţă, Casa autonomă a monopolurilor Regatului României, Regia autonomă a porturilor şi comunicaţiilor pe apă, Regia autonomă a căilor ferate române, Regia publică a conductelor de petrol ale statului, Regia autonomă a poştelor, telegrafelor şi telefoanelor, Monitorul Oficial şi imprimeriile statului, Casa autonomă a pădurilor statului etc.[2]

---

[1] Principiile lor de organizare au fost stabilite prin Legea pentru organizarea şi administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor şi avuţiilor publice din 16 martie 1929.

[2] A se vedea *P. Pătrăşcanu*, Regiile comerciale, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a doua, op. cit., p. 371-378.

Din nefericire, această formă de realizare a serviciilor publice nu a avut succes. Datorită proastei lor funcționări și a cheltuielilor foarte mari presupuse de funcționarea atâtor noi structuri funcționărești, o lege din 1934 desființa personalitatea juridică a marii majorități a regiilor comerciale, statul preluând în regie directă aceste servicii prin intermediul administrației ministeriale. Singurele care și-au continuat activitatea au fost regia autonomă C.F.R. și Regia autonomă a monopolurilor statului.

## §6. Dreptul procesual

### 1. Organizarea judecătorească

**Organizarea judecătorească** unitară pe întreg teritoriul țării a fost realizată prin *Legea privitoare la organizarea judecătorească din 25 iunie 1924.* La baza ierarhiei instanțelor existau **judecătoriile** – urbane, comunale sau mixte. La nivelul fiecărui județ funcționa un **tribunal** competent să judece în primă instanță și apel. Constituția acorda judecarea tuturor materiilor criminale, a delictelor politice și de presă **Curților cu juri** înființate pe lângă fiecare tribunal. În țară funcționau 12 **Curți de apel** compuse din una sau mai multe secții. **Înalta Curte de Casație** funcționa ca instanță supremă de recurs în materie civilă, penală, comercială, administrativă și conflicte de competență și ca **Înaltă Curte de Casație și Justiție** atunci când judeca acuzațiile contra miniștrilor și înalților demnitari sau constituționalitatea legilor.

Contenciosul administrativ a dobândit o consacrare constituțională și una legală prin legea organică din 1925, fiind încredințat instanțelor de drept comun. Erau scoase de sub jurisdicția instanțelor de contencios actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar.

Deși art. 107 alin. (1) din Constituție interzicea înființarea de autorități speciale de orice fel cu atribuții de contencios administrativ, Legea administrației publice locale din 1929 înființa, iar legile din 1936 și 1938 perpetuau Comitetele central și locale de revizuire ca tribunale administrative speciale cu atribuții de contencios obiectiv vizând, în principal, verificarea legalității actelor administrațiilor locale descentralizate.

### 2. Procedura civilă

În **materia dreptului procesual civil**, unificarea s-a realizat prin intermediul legii din 19 mai 1925. Așa cum rezulta din titlul legii, aceasta viza înlesnirea și accelerarea judecății înaintea tribunalelor și curților de apel și unificarea competenței judecătorilor. Prin reglementările legii s-au scurtat termenele procesuale, s-au accelerat dezbaterile orale ale fazei preliminare

judecăţii pe fond, s-a acordat un mai mare rol judecătorului prin dreptul de a pune întrebări părţilor şi de a supune dezbaterii orice fel de chestiune, s-a redus termenul de apel de la 30 la 15 zile.

Deşi a fost promulgat la 8 noiembrie 1939 odată cu noul Cod civil, noul Cod de procedură civilă nu a mai fost pus în aplicare.

### 3. Procedura penală

În **materia dreptului procesual penal**, printre primele reglementări a fost extinderea, în 1924, a prevederilor Legii micului parchet din 1913 asupra judecării unor infracţiuni flagrante contra ordinii publice şi a delictelor politice.

Unificarea legislativă s-a realizat, într-o primă fază, prin intermediul unei circulare a Ministerului justiţiei din 1925 ce a extins în Bucovina şi Transilvania dispoziţiile Codului penal român din 1865 privind poliţia judiciară, atribuţiile Ministerului Public, judecătorul de instrucţie, tribunalele corecţionale, atribuţiile Camerei de punere sub acuzare şi dispoziţiile ei. În 1937 a intrat în vigoare şi **noul Cod de procedură penală** inspirat din vechiul cod românesc de procedură penală, jurisprudenţa şi doctrina românească şi străină, precum şi din prevederile Codului italian de procedură penală din 1930.

Noul cod adopta un sistem procedural mixt bazat pe sistemul inchizitorial în fazele preliminare procesului şi pe cel acuzatorial în faza de judecată. Se reglementa cu atenţie acţiunea penală, deoarece fără acuzare nu exista proces penal şi judecată. Aceasta era pusă în mişcare, din oficiu, de către Ministerul Public. Pe lângă achitare şi condamnare se introduceau încetarea urmăririi penale şi anularea urmăririi.

Sistemul probelor legale era înlocuit cu sistemul probelor libere administrate, inclusiv de către judecător şi evaluate de acesta în baza liberei sale convingeri motivate. Ca urmare, caracterul de probă legală absolută al procesului-verbal constatator a fost suprimat, acestea având forţă probatorie până la efectuarea probei contrare.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **evoluţia ramurilor dreptului:** *M. Dvoracek, D.V. Firoiu, L.P. Marcu*, Dreptul procesual, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 410-421; *M. Dvoracek, D.V. Firoiu*, Dreptul penal, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 399-410; *P. Pătrăşcanu*, Dreptul comercial, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 362-379; *P. Pătrăşcanu*, Drep-

tul maritim, fluvial şi aerian, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 391-399; *O. Sachelarie, L.P. Marcu, D. Firoiu*, Dreptul civil, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 349-362; *I. Vîntu, D. Firoiu*, Dreptul constituţional, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 274-287;

- **organizarea şi funcţionarea statului:** *R. Boilă*, Organizaţia de stat. Consideraţiuni teoretice. Organizaţia statului român în comparaţie cu organizaţia altor state, Tipografia „Cartea Românească" SA, Cluj, 1927; *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 210-232; *T. Drăganu*, Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 369-381; *E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României 1859-1991, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 55-70; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice româneşti, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, Sibiu, 2003, p. 265-275; *H.-Chr. Maner*, Parlamentarismul în România – 1930-1940, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2004; *P. Negulescu, R. Boilă, C. Alexianu*, Codul administrativ adnotat, Institutul de Arte Grafice „Vremea", Bucureşti, 1930, p. 1-176; *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român. Vol. II. Organizarea administrativă a României, Partea I-a, Atelierele grafice ale Fundaţiei Culturale „Voevodul Mihai", Bucureşti, 1930, p. 139-174; *P. Negulescu*, Curs de drept constituţional, Bucureşti, 1927, p. 261 şi urm.; *I. Stanomir*, Libertate, lege şi drept. O istorie a constituţionalismului românesc, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 83-119; *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 125-146; *F. Tănăsescu*, Parlamentul şi viaţa parlamentară din România –1930-1940, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000; *M. Văraru*, Manual de drept administrativ, Imprimeria statului, Chişinău, 1925, p. 118-181; *J.H. Vermeulen*, La loi administrative roumaine de 1938 et le statut légal des fonctionnaires publics, în R.D.Pb. nr. 3-4/1938, p. 513-555;
- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale:** *C.D. Dimitriu*, Le problème administratif en Roumanie, Imprimeriile statului, Bucureşti, 1926; *M. Guţan*, Instituţia prefectului în perioada interbelică (1925-1938), în A.U.L.B. (s.j.) nr. 1/2000, p. 97-108; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 237-347; *P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu*, Codul administrativ adnotat, Institutul de arte grafice Vremea, Bucureşti, 1930; *I.S. Nistor*, Comuna şi Judeţul. Evoluţia Istorică, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000; *M. Stoica*, Aspecte ale legislaţiei şi funcţionării administraţiei locale în România burghezo-moşierească (1918-1944), în Studia universitatis Babeş-Bolyai. Series Iurisprudentia, 1963, p. 1-13; *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi,

1944, p. 146-195; *M. Văraru*, Manual de drept administrativ, Imprimeria statului, Chişinău, 1925, p. 182-260; *M. Văraru*, Justiţia română în România. Contenciosul de anulare şi reformare, Bucureşti, 1933, p. 250 şi urm.; *I.G. Vântu*, Comuna în legislaţia română şi străină, Institutul de Arte grafice Bucovina I.E. Torouţiu, Bucureşti, 1928; *J.H. Vermeulen*, Studiu critic al atribuţiilor prefectului în legea noastră pentru unificarea administrativă, în R.D.Pb. nr. 1/1927, p. 82-91; *J.H. Vermeulen*, La loi administrative roumaine de 1938 et le statut légal des fonctionnaires publics, în R.D.Pb. nr. 3-4/1938, p. 513-555;

- **organizarea tranzitorie a administraţiei publice în provinciile unite:** *D.V. Firoiu, Gh. Iancu etc.*, România stat naţional unitar. Unitatea administrativă, economică, culturală şi spirituală a României, în Istoria României. Transilvania, vol. II, Ed. „George Bariţiu", Cluj-Napoca, 1997, p. 851-866; *Gh. Iancu*, Contribuţia Consiliului dirigent la consolidarea Statului naţional unitar român (1918-1920), Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1985; *T. Onişor*, Opera legislativă a Consiliului dirigent, Institutul de arte grafice şi Ed. Marvan S.A.R., Bucureşti, 1937; *S. Suveică*, Integrarea administrativă a Basarabiei în România (1918-1925), în A.I.I.A.I., tomul XXXVI/1999, p. 125-145; *G. Şorban*, Administraţia Ardealului, Dej, 1921;
- **unificarea legislativă:** *Al. Herlea*, Aspecte ale integrării juridice şi unificării dreptului pe teritoriul României, în Studii de istorie a dreptului, volumul al treilea: Drept civil, învăţământ juridic. Figuri de jurişti. Traduceri, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1997, p. 81-91; *V.Al. Georgescu, O. Sachelarie*, Unificarea legislativă, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., Bucureşti, 1987, p. 269-272; *A. Teodorescu*, Viitoarea organizare administrativă a României, în Constituţia din 1923 în dezbaterea contemporanilor, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1990, p. 405-421.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Capitolul VI
# Dreptul în epoca dictaturilor de dreapta (1938-1944)

## Secțiunea 1. Evoluția vieții constituționale

### §1. Regimul dictaturii regale (10 februarie 1938 – 6 septembrie 1940)

Lovitura de stat de la 10 februarie 1938 punea punct celor 72 de ani de firavă democrație parlamentară românească. „Era nouă" a României, inaugurată acum, urma să se realizeze prin așezarea unor noi baze constituționale care să corecteze greșelile trecutului. Greșelile trecutului se identificau cu regimul parlamentar și jocurile electorale murdare ale partidelor politice. În consecință, acestea trebuiau desființate. Noul regim politic avea la bază ideea de salvare a nației, în consecință, noua constituție a României trebuia să reglementeze oficial un „Salvator" dotat cu puterile necesare înfăptuirii operei de regenerare și de promovare a „intereselor permanente ale patriei".

Primul dintre „mijloacele eroice" de realizare a acestor obiective a fost adoptarea noii Constituții, aprobată printr-un plebiscit „organizat" la 24 februarie și promulgată, în cadru festiv, la 27 februarie de către Carol al II-lea. Pe bazele principiale stabilite de constituție, s-a recurs la cel de-al doilea mijloc: la 31 martie 1938 s-au dizolvat toate asociațiunile, grupările și partidele politice din România. „(...) Agitațiile exagerate, dezlănțuite de patimi și violențe, în care degenerase viața de partid în timpul din urmă" reprezentau pretextul renunțării la viața parlamentară dominată, de la 1859, de partidele politice.

Noua Constituție menținea monarhia „constituțională" ca formă de guvernământ. Noțiunea de „constituțională" viza aici doar faptul că atribuțiile monarhului era reglementate prin constituție și nu puteau excede limitele acesteia. Ea nu lua în considerare ideea de monarhie limitată, în condițiile în care puterile constituționale ale regelui erau considerabil sporite. Renunțarea la principiul separației puterilor în stat concentra puterea statală în mâinile regelui, devenit acum „capul statului" după o formulă organizatorică ce amintea de regimul personal reglementat de Convenția de la Paris și Statutul ei dezvoltător.

Deşi, formal, se păstra principiul suveranităţii naţionale, regele devenea atât detentorul puterii executive, pe care o exercita prin intermediul guvernului, cât şi detentor al puterii legislative, pe care o exercita cu ajutorul parlamentului bicameral. Tot regele era deţinătorul suprem al dreptului de iniţiativă legislativă şi singurul îndrituit să iniţieze revizuirea constituţiei. În aceste condiţii şi în lipsa partidelor politice, regimul parlamentar dispărea complet. Cu toate că se păstra principiul inviolabilităţii şi iresponsabilităţii regelui, ideea conform căreia „regele domneşte, dar nu guvernează" era înlăturată. Având dreptul unic de a desemna guvernul şi de a-l responsabiliza politic, regele devenea un element activ al guvernării şi administrării ţării în cadrul unei noi formule conform căreia „regele şi domneşte, şi guvernează". Pe de altă parte, prin consacrarea principiului iresponsabilităţii, întreaga răspundere politică şi juridică pentru guvernare era preluată de miniştri săi, regele putea să facă bine sau rău fără a răspunde pentru actele sale.

Desfiinţând partidele politice, constituţia aşeza la baza democraţiei reprezentative sistemul corporatist. În cadrul acestuia, deputaţii urma să fie recrutaţi dintre corpurile profesionale şi de către corpurile profesionale stabilite de actul juridic fundamental: agricultorii şi muncitorii manuali, cei angajaţi în comerţ şi industrie şi cei cu ocupaţii intelectuale. În aceste condiţii, sfera electoratului era limitată drastic, fiind înlăturaţi cei care nu practicau una din ocupaţiile mai sus amintite. Limita de vârstă de 30 de ani impusă atât pentru alegători, cât şi pentru cei aleşi restrângea şi ea semnificativ cercul celor implicaţi în procesul electoral.

Controlul regelui asupra Senatului nu era mai puţin semnificativ. Pe lângă categoria senatorilor de drept, se înfiinţa categoria senatorilor numiţi de rege şi cea a senatorilor aleşi de către membrii corpurilor constituite în stat.

În condiţiile în care, după înfiinţarea Frontului Renaşterii Naţionale (devenit Partidul naţiunii din iunie 1940), deputaţii şi senatorii nu mai puteau fi aleşi decât dintre membrii acestui partid, dictatura regală se transforma într-un adevărat **regim totalitar**.

În ceea ce priveşte drepturile şi libertăţile cetăţeanului, faptul că femeile au primit acum, în premieră, drepturi politice nu putea ascunde grava lor încălcare. Rolul secundar al acestor drepturi şi libertăţi în statul carlist era ilustrat de reglementarea, cu prioritate, a datoriilor românilor faţă de stat (Titlul II, Capitolul I).

## §2. Dictatura antonesciană (septembrie 1940 – august 1944)

Abdicarea lui Carol al II-lea (6 septembrie 1940) nu a oferit României şansa revenirii la normalitatea regimului parlamentar şi a monarhiei constituţionale. De abia sfârtecată de pretenţiile teritoriale ale vecinilor săi şi amenin-

ţată de ocupaţia germană, România şi-a reasumat filosofia „salvatorului patriei", om providenţial, autoritar şi dotat cu voinţa şi puterea de sacrificiu necesare pentru a reda ei şi românilor demnitatea. Acesta a fost descoperit în persoana mareşalului Ion Antonescu. Regimul antonescian nu a evoluat însă pe coordonatele trasate de dictatura carlistă. Asumându-şi filosofia *Fuehrerprinzip*-ului, noua dictatură era, aşa cum declara însuşi Antonescu, un **regim nou**. Întreaga epocă a însemnat dispariţia ultimelor elemente ale unei democraţii moderne. Constituţia din 1938 a fost suspendată (5 septembrie 1940), Parlamentul a fost dizolvat, s-a renunţat, cu excepţia mişcării legionare devenite singura mişcare politică recunoscută în noul stat, la colaborarea partidelor politice. Monarhia a fost menţinută mai mult de formă, regele trecând în umbra omului providenţial – Ioan Antonescu.

Prin Decretele-lege din 5, 6 şi 8 septembrie 1940 ale noului rege Mihai I, Preşedintele Consiliului de Miniştri, Generalul Ion Antonescu, era învestit cu puteri depline pentru conducerea statului. În acelaşi timp, prerogativele regelui erau atât de drastic restrânse, încât rolul său în stat devenea mai mult decorativ, după formula *regele nu domneşte şi nu guvernează*. Se crea astfel o nouă ordine constituţională, cu caracter de permanenţă, aprobată prin plebiscit de către români. Ca urmare, sub aspectul adoptării lor şi sub aspect material, toate aceste acte normative care reglementau modul de organizare şi exercitare a puterii aveau un **caracter constituţional**.

Pe cât de largi era prerogativele lui Carol al II-lea, pe atât de restrânse erau prerogativele lui Mihai I. Regele, deşi era încă titular al puterii executive, nu mai avea controlul nici pasiv, nici activ al guvernământului.

Decretele îi conservau doar dreptul de a-l numi pe Preşedintele Consiliului de Miniştri. Acest fapt nu s-a făcut prin exprimarea propriilor preferinţe, ci sub presiuni exterioare, ceea ce transforma acest act mai mult într-unul de confirmare. Tot în calitatea sa de organ al executivului, regele era cap al armatei, avea dreptul de a bate monedă şi de a conferi decoraţiile româneşti.

Regele era în continuare iresponsabil, toate actele sale urmând a fi contrasemnate de Conducătorul statului şi numai de către acesta. Prin acest demers, Conducătorul devenea responsabil pentru actele regelui.

Primind puteri depline în conducerea statului, primului-ministru Antonescu i se conferea, la 9 septembrie, titlul de *Conducător al statului*. Acest nou statut nu îi conferea atribuţii de reprezentare a statului. Acestea erau exercitate în continuare de rege. Funcţia de Conducător exprima puterile reunite exorbitante ce-i erau încredinţate şi caracterul său de organ activ în guvernare. În consecinţă, el nu doar îndruma, ci şi acţiona efectiv. De aceea, funcţia de Conducător al statului era cumulată cu cea de prim-ministru, ilustrând unitatea de voinţă şi acţiune a regimului, în sens larg.

Cu excepția celor câteva atribuții menținute regelui Mihai I, *Președintele Consiliului de Miniștri*, devenit *Conducătorul statului*, exercita toate celelalte puteri ale statului, ceea ce-l transforma în centrul vieții politice românești. El exercita atât puterea legislativă, cât și cea mai mare parte a puterii executive. Spre deosebire de *Führer*-ul german, al cărui model îl copia, Conducătorul român nu deținea și puterea judecătorească.

Puterea executivă o exercita în numele legii, care-i acorda deplinătatea acesteia, cu excepția celor câteva atribuții executive exercitate de rege. Totuși, regele, care avea dreptul să-l numească și să-l revoce din funcție, avea astfel un ascendent față de Conducător. Prin atribuțiile deținute, Conducătorul devenea atât șef al guvernământului, cât și șef al Administrației. El avea dreptul de a numi și revoca pe miniștri și pe subsecretarii de stat, numea și înainta în funcție pe funcționarii publici, conform legilor, conferea grade militare, făcea regulamente pentru aplicarea legilor, avea la dispoziție forța publică pentru a asigura pacea socială, menținerea ordinii publice și executarea legilor, alcătuia prin decret-lege bugetul general al statului pe anul bugetar următor și supraveghea executarea acestuia, supraveghea și controla prin delegații săi funcționarea serviciilor administrative centrale, regionale și locale.

Actele sale trebuiau contrasemnate de către miniștrii cabinetului, ceea ce nu-i acorda însă lui Antonescu iresponsabilitatea. Actele sale aveau valabilitate chiar și fără a fi contrasemnate, contrasemnarea având mai mult rostul de a angaja responsabilitatea miniștrilor față de Conducător. Acesta rămânea, însă, **responsabil**.

## §3. Repunerea în vigoare a Constituției din 1923

Actul de la 23 august 1944 și arestarea mareșalului Antonescu au marcat sfârșitul dictaturilor de dreapta și au deschis calea reinstaurării democrației parlamentare interbelice. Prin Decretul-lege nr. 1626 din 31 august 1944 se restaurau cele două elemente fundamentale ale constituționalismului modern: drepturile românilor, așa cum erau ele garantate de Constituțiile din 1866 și 1923, și separația puterilor în stat, așa cum erau ele reglementate de Constituția din 1923. Se excepta de la prevederile Constituției din 1923 organizarea reprezentanței naționale ce urma a se realiza printr-un decret al Consiliului de Miniștri. Până în acel moment, separația puterilor era suspendată, deoarece regele, titularul puterii executive, urma să exercite și puterea legislativă, la propunerea guvernului.

Respectiva reglementare reintroducea monarhia limitată și crea premisele constituționale propice recuperării mecanismelor regimului parlamentar. Din nefericire, prezența armatei sovietice de ocupație și sprijinul masiv acordat de

Moscova Partidului Comunist Român au împins lucrurile spre direcția instaurării dictaturii comuniste. Guvernul comunist al lui Petru Groza, instaurat sub presiune rusească la 6 martie 1945, a creat toate premisele dispariției democrației parlamentare în România. Printr-un decret din 15 iulie 1946, guvernul Groza a desființat abuziv Senatul și, doar mai apoi, a publicat legea pentru alegerea Adunării deputaților. Alegerile organizate în noiembrie 1946, fiind controlate de comuniști, au dat câștig masiv de cauză blocului comunist. În aceste condiții, partidele politice „istorice" au fost desființate în vara lui 1947, iar promulgarea Legii nr. 363 din 30 decembrie 1947 ce instaura republica nu a fost decât un pas firesc.

## Secțiunea a 2-a. Evoluția principalelor ramuri ale dreptului

O importantă precizare trebuie făcută în legătură cu forma de exprimare a dreptului în această perioadă. În condițiile în care Constituția din 1938 permitea regelui ca, în timpul cât parlamentul era dizolvat și în intervalul dintre sesiuni, să emită decrete cu putere de lege, în condițiile în care în perioada 1938-1940 parlamentul a fost convocat o singură dată și pentru scurt timp și în condițiile în care Constituția a fost suspendată, iar parlamentul dizolvat în epoca dictaturii antonesciene, marea majoritate a reformelor s-a realizat prin intermediul **decretelor-lege**.

### §1. Dreptul administrativ

#### 1. Administrația publică centrală

Ideea conform căreia „regele și domnea și guverna" l-a transformat pe regele Carol al II-lea în șeful activ al administrației publice centrale. Lucrând împreună, miniștrii și subsecretarii de stat se întruneau în **Consiliul de Miniștri** prezidat de *Președintele Consiliului de Miniștri*. Regele avea și acum dreptul de a desemna persoana care, în calitate de prim-ministru, era însărcinată să formeze guvernul. Aceasta era recrutată acum doar dintre acoliții sau persoanele agreate de rege și rămânea în funcție atâta vreme cât realiza politica regală. Sub îndrumarea regelui și ca reprezentant al acestuia, Consiliul de Miniștri realiza atât activitatea de guvernare, cât și pe cea de administrare. Aici se stabileau principiile de conducere ale intereselor generale, politica generală a guvernului, cât și directivele generale pentru

fiecare departament[1]. Departe de a oferi însă țării șansa reabilitării și refacerii după așa-zisul regim parlamentar dezastruos, activismul și intervenționismul salvator regal au degenerat într-un perpetuu cult al personalității, la adăpostul căruia regele și acoliții săi au profitat pentru a-și realiza interesele personale[2].

Titularii departamentelor ministeriale erau recrutați de primul-ministru, însă nu dintre persoane agreate de majoritatea parlamentară, ci dintre cele agreate de rege. Pentru a da curs sentimentelor xenofobe, la modă în epocă, constituția cerea existența a cel puțin trei generații de români în familia candidatului. S-a continuat în epocă practica numirii unor *miniștri de stat* (fără portofoliu) așezați la dispoziția primului-ministru și însărcinați de acesta cu diverse atribuții, cum a fost, de exemplu, problema minorităților.

Propaganda împotriva partidelor a noului regim și-a jucat rolul cel mai important în domeniul administrației publice. Scăpată de efectele haotice ale nefastului politicianism, administrația publică putea, în sfârșit, să-și realizeze pe deplin și corect menirea. Ea nu mai trebuia să se ocupe cu prioritate de realizarea intereselor unui partid sau altul. În acest domeniu, desființarea partidelor politice s-a dovedit a fi singura soluție pentru înlăturarea amestecului politicii partizane în activitatea pur administrativă. Acest lucru nu a determinat o diminuare a structurilor administrației centrale, ci, dimpotrivă, birocrația guvernamentală crescuse atât de mult, încât, la sfârșitul regimului, Consiliul de Miniștri cuprindea: un președinte, un vicepreședinte, 13 miniștri secretari de stat conducând 16 ministere (ministrul economiei naționale era ministru ad-interim la alte trei ministere), un ministru de stat și 11 subsecretari de stat la diverse ministere[3].

După septembrie 1940, consacrarea legislativă a lui Mihai I ca un rege ce „nici nu domnește, nici nu guvernează" a transferat întreaga putere executivă lui I. Antonescu. Prin atribuțiile deținute, Conducătorul devenea atât șef al guvernământului, cât și șef al administrației. El avea dreptul de a numi și revoca pe miniștri și pe subsecretarii de stat, numea și înainta în funcție pe funcționarii publici, conform legilor, conferea grade militare, făcea regulamente pentru aplicarea legilor, avea la dispoziție forța publică pentru a asigura pacea socială, menținerea ordinii publice și executarea legilor, alcătuia prin decret-lege bugetul general al statului pe anul bugetar următor și supraveghea executarea acestuia, supraveghea și controla prin delegații săi funcționarea serviciilor administrative centrale, regionale și locale.

---

[1] *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 134.

[2] A se vedea *I. Scurtu, Gh. Buzatu*, Istoria românilor în secolul XX, Ed. Paideia, București, 1999, p. 356.

[3] A se vedea *S. Neagoe*, Istoria guvernelor României, op. cit., p. 135-136.

Actele sale trebuiau contrasemnate de către miniştrii cabinetului, ceea ce nu-i acorda, însă, lui Antonescu iresponsabilitatea. Actele sale aveau valabilitate chiar şi fără a fi contrasemnate, contrasemnarea având mai mult rostul de a angaja responsabilitatea miniştrilor faţă de Conducător. Acesta rămânea însă responsabil[1].

**Consiliul de Miniştri** era format din totalitatea miniştrilor şi subsecretarilor de stat şi funcţiona sub preşedinţia Conducătorului statului. Acesta nu mai era acum un *primus inter pares*, aşa cum era primul-ministru în regimurile trecute. Prin dreptul său de a-i numi şi revoca şi în calitate de Preşedinte al Consiliului de Miniştri, Conducătorul devenea şeful ierarhic al miniştrilor. El nu mai avea astfel doar dreptul de a determina direcţia generală de evoluţie politică şi administrativă a ţării, ci şi drepturile ce decurgeau din statutul său de superior ierarhic. Asistăm, în consecinţă, la o centralizare fără precedent a activităţii guvernamentale pe linie politică şi administrativă: Conducătorul era singurul şef real şi efectiv al guvernării, miniştrii nu puteau urmări o altă politică decât pe cea a Conducătorului, iar iniţiativa măsurilor nu se putea lua decât cu aprobarea acestuia, care dădea directivele şi impulsul necesar[2]. Se poate spune, astfel, odată cu Negulescu, că guvernul era „depoliticianizat", în sensul că nu mai era supus intereselor şi jocurilor de partid (cu excepţia perioadei coabitării cu legionarii). În ciuda acestui fapt, el era complet politizat de autoritatea politică a Conducătorului.

Prin toate acestea, principiul democratic al conducerii colegiale era înlocuit cu principiul totalitar al conducerii unice.

În contextul unei centralizări atât de puternice a puterii şi administraţiei, apărea nevoia constituirii unor **Consilii consultative** care să aducă un aviz specializat nu numai în activitatea de administrare a ministerelor, ci şi în activitatea de guvernare. În consecinţă, au apărut în epocă voci care au cerut constituirea unui Consiliu de Stat cu caracter consultativ pe lângă guvern[3].

În calitatea sa de organ al administraţiei publice centrale, Consiliului i-au fost date noi atribuţii: de exemplu, el aproba noile construcţii publice care urmau a se face, avea dreptul să stabilească domiciliul forţat, înfiinţa, modifica şi suprima indemnitatea de scumpete acordată la 1943 pensionarilor, etc.

Din 25 septembrie 1940 s-a înfiinţat un Consiliul de Miniştri restrâns, sub titulatura de **Consiliu de Cabinet**. El era compus din vicepreşedintele Consiliului de Miniştri, ministrul apărării naţionale, ministrul afacerilor

---

[1] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 128. A se vedea şi *P. Negulescu*, Instituţia conducătorului statului, în R.D.Pb. nr. 3-4/1940, p. 319-320.

[2] *P. Negulescu*, Instituţia conducătorului statului, op. cit., p. 330.

[3] *P. Negulescu, G. Alexianu*, op. cit., p. 379.

interne, ministrul afacerilor străine, ministrul justiției, ministrul economiei naționale și ministrul de finanțe. El se întrunea sub președinția Conducătorului și avea în atribuții conducerea și rezolvarea afacerilor curente ale statului.

Eliberați de sarcina de a mai decide politica țării și fiind doar simpli executanți ai direcțiilor politice stabilite de Conducător, miniștrii și subsecretarii de stat se puteau dedica în exclusivitate activității administrative în calitatea lor de șefi ai unor departamente ministeriale sau, în cazul subsecretarilor de stat, ai anumitor servicii publice. Activitatea lor administrativă era complet subordonată voinței Conducătorului care, de regulă, dispunea măsurile ce trebuiau luate într-un departament sau altul. În ultima parte a regimului antonescian, birocrația guvernamentală era la fel de încărcată ca și în epoca anterioară: un Președinte, un vicepreședinte, 10 miniștri și 10 subsecretari de stat. Având în vedere condițiile în care erau organizate anumite teritorii de sub administrație românească, la Consiliul de Miniștri luau parte și guvernatorii Basarabiei, Bucovinei și Transnistriei.

## 2. Administrația publică locală

*Legea administrativă din 14 august 1938* reflecta deplin regimul politic ce a edictat-o, organizând administrația publică locală după canoanele unui centralism riguros, menit să ofere guvernului un control deplin asupra colectivităților locale, în scopul promovării *intereselor permanente ale patriei*. Legiuitorul a avut însă și pretenția de a rezolva acum o serie din disfuncționalitățile constatate în viața administrației publice locale, prin introducerea unor noi instituții și reformarea celor deja existente. Tocmai de aceea, trebuie să recunoaștem că legea avea pe alocuri o claritate și o simplitate nemaiîntâlnite până în acel moment în legislația de profil. Experiențele legislative din anii precedenți, doctrina de specialitate mult mai elaborată și colaborarea cu *Institutul regal de științe administrative* au condus la elaborarea unei legi ce ocolea multe din erorile trecutului. În ceea ce privește principiile vehiculate de legiuitor, în mod surprinzător, s-au putut întâlni aici aproape toate criteriile de realizare a unei administrații moderne și eficiente.

În primul rând, organizarea administrației publice locale s-a făcut în acel spirit antipartidic ce a caracterizat întreaga perioadă. Concepte ca „descătușare", „eliberare" erau des întrebuințate pentru a desemna scoaterea administrației publice locale (descentralizate) de sub interesele și manevrele electorale nefaste ale partidelor politice. De aceea, în contextul noilor prevederi privind alegerile parlamentare, un *Decret regal din 31 martie 1938* dizolva partidele politice. Această scoatere a politicii din administrație urma să aibă două efecte importante: în primul rând, asigura stabilitatea legislativă în domeniul organizării administrației publice locale, evitându-se acea

modificare la nesfârşit a legislaţiei realizată de partidele politice ajunse la putere şi, în al doilea rând, asigura funcţionarea administraţiei după nevoi şi criterii pur administrative.

Apariţia, la 20 februarie 1938, a noii constituţii, care lăsa la îndemâna legiuitorului organizarea administrativă a teritoriului, a permis apariţia regiunii administrative. Legea din 1938 înfiinţa ţinutul ca regiune administrativă cu caracter mixt: el funcţiona atât ca unitate de desconcentrare administrativă, menită să satisfacă interesele generale ale statului în strânsă legătură cu cele ale colectivităţilor locale.

În materie de descentralizare administrativă, două obiective esenţiale au ghidat activitatea de legiferare: transformarea satului sau comunei în singurele realităţi organice de viaţă locală şi, în al doilea rând, înfiinţarea de organisme administrative mai mari decât judeţele, cu posibilităţi de viaţă mai mari şi mai complete. Judeţul îşi pierdea, în consecinţă, calitatea de unitate administrativ-teritorială de descentralizare administrativă şi devenea acum o circumscripţie de control şi desconcentrare a administraţiei generale. Unităţi de descentralizare administrativă deveneau acum comunele şi ţinuturile.

Cea mai importantă schimbare de calitate a avut loc în ecuaţia executiv-deliberativ. Nevoile locale ale comunelor/ţinuturilor erau rezolvate, în primul rând, de primar/rezidentul regal, care devin acum principalul for de decizie la nivel comunal/ţinutal. Consiliul comunal/ţinutal, chiar dacă era în continuare organ deliberativ, trecea pe locul doi ca atribuţii şi importanţă. În satele îndepărtate de reşedinţa comunei, autoritatea comunală era reprezentată de delegatul satului. Nu se mai înfiinţa aici niciun organ deliberativ colegial. Centralismul birocratic al regimului schimba principiul tradiţional al repartizării funcţiilor administrative (a acţiona este faptul unuia singur, iar a delibera este faptul mai multora) în favoarea unui ascendent al organelor unipersonale ce asigura mult mai bine unitatea dintre administraţia centrală şi cea locală. Principiul supremaţiei administraţiei deliberative care să ia permanent în considerare doar interesele locale era înlăturat în favoarea administraţiei active care se încadra mai bine într-un regim unde principiile pentru salvarea naţiunii se aplicau de sus în jos într-un demers nivelator şi uniformizator.

Pe lângă încercarea, destul de puţin reuşită, de a reglementa o descentralizare administrativă, legiuitorul a urmărit organizarea la nivel local a unei administraţii desconcentrate complexe. Pentru prima oară într-o lege românească, s-a folosit expres conceptul de *desconcentrare administrativă* pentru a desemna atât serviciile exterioare ale ministerelor, cât şi reprezentanţii guvernului la nivel local. Desconcentrarea s-a făcut complex, pe patru nivele, dintre care două, judeţele şi plăşile, erau destinate exclusiv desconcentrării. O scădere a legii era însă faptul că, la fel ca în perioada anterioară,

se lăsau la latitudinea Consiliului de Miniştri lucrările de competenţa ministerelor ce urmau să fie delegate spre rezolvare reprezentanţilor lor la nivel teritorial. Or, se constatase că sub regimul legii din 1929 miniştrii s-au ferit să delege directorului atribuţii de resortul ministerului lor, menţinându-se un centralism strict. Acest lucru urma să se întâmple, din păcate, şi acum.

Pe măsură ce administraţia se depolitiza, ea trebuia să se profesionalizeze. Nu mai exista acum nicio scuză pentru recrutarea unor funcţionari publici nepregătiţi şi fără experienţă. De aceea, generalizarea recrutării prin numire a funcţionarilor publici a fost completată cu o serie de condiţii severe privind pregătirea profesională a acestora.

Dincolo de toate progresele, această epocă a marcat începutul decăderii şi în final eliminării sistemului administraţiei publice locale introdus la 1864. Chiar dacă se vehicula şi acum ideea de descentralizare administrativă, condiţiile noului regim politic au determinat o alterare masivă a acestui vechi deziderat. Renunţarea la sistemul alegerii organelor unipersonale şi transformarea lor în organe primordiale în realizarea intereselor locale au consacrat un centralism administrativ fără precedent. Ceea ce nu înţeleseseră legiuitorii acestei perioade e că descentralizarea administrativă avea două faţete: una funcţională şi alta organizatorică. Dacă până la 1938 s-a realizat mai mult faţeta organizatorică, cea funcţională având de suferit, e adevărat din cauza partidelor politice, după 1938, deşi s-a realizat faţeta funcţională, cea organizatorică a fost neglijată. Degeaba s-au menţinut iniţial consiliile comunale. În legea din 1938, art. 194 alin. (2), s-a prevăzut că, până la alcătuirea noilor consilii, atribuţiile prevăzute în această lege vor fi exercitate de rezidenţii regali şi primari. Din păcate, prevederile legii privind consiliile comunale au rămas literă moartă, deoarece, în contextul evenimentelor politice interne şi externe, nu s-au mai convocat alegeri pentru consiliile comunale, atribuţiile acestora fiind exercitate de primari.

După abdicarea lui Carol al II-lea, viaţa administraţiei publice locale s-a desfăşurat în contextul intern al preluării puterii de către generalul Ion Antonescu şi cel extern al derulării celui de-al Doilea Război Mondial. La fel ca mai toate regimurile anterioare, regimul Antonescu şi-a definit o politică proprie în materia organizării şi funcţionării administraţiei publice locale, construită pe baza a o serie de principii.

Se urmărea, în consecinţă, realizarea organizării administraţiei publice locale pe baze realiste, condamnându-se fetişismul legii practicat pe scară largă în epoca pluripartidismului, promovarea administraţiei ca acţiune cu funcţionari profesionişti, capabili să pună în practică reforma administrativă. Principiul conducerii unitare a administraţiei publice viza instaurarea unui control strâns al centrului asupra administraţiei publice locale şi acordarea de atribuţii deliberative organelor unipersonale în detrimentul celor colegiale.

Deşi punea un accent deosebit pe organele unipersonale, regimul Antonescu nu încuraja totuşi individualismul şi arbitrariul în viaţa administrativă locală. Dimpotrivă, în scopul evitării egocentrismului administrativ, au fost create la nivelul fiecărei unităţi administrative, comune, plăşi, judeţe, **consilii de colaborare** pe lângă organele unipersonale, în scopul de a asigura coordonarea şi colaborarea dintre organele administraţiei publice locale. În scopul accelerării activităţii administrative, s-a pus un accent deosebit pe simplificarea şi raţionalizarea formalităţilor birocratice. Desconcentrarea administrativă a stat şi ea la loc de cinste prin revalorificarea unităţilor tradiţionale de desconcentrare administrativă, ca urmare a desfiinţării ţinutului: judeţul, plasa şi comuna. În materie de descentralizare administrativă, s-a renunţat la unităţile de descentralizare administrativă impuse prin legea din 1938 şi s-a revenit la cele tradiţionale, specifice perioadei interbelice. Judeţul a redobândit personalitate juridică, iar prefectul a redevenit şi şef al administraţiei judeţene. Descentralizarea administrativă primea însă o lovitură mortală: consiliile judeţene au fost desfiinţate, prefectul urmând să exercite şi atribuţiile lor, iar consiliile comunale, deşi reglementate de lege nu s-au mai constituit în condiţiile războiului. Atribuţiile lor au fost exercitate concret de către primari. Aceştia din urmă au fost numiţi în totalitate, fapt care se potrivea mai bine cu principiul conducerii unice promovat în epocă. Lovită în însăşi elementele ei de rezistenţă, descentralizarea administrativă era condamnată inevitabil la dispariţie.

## §2. Dreptul civil

Constituţia din 1938 consacra şi ea expres proprietatea publică şi pe cea privată, pe care le considera inviolabile. Cu toate acestea, ea accepta o expropriere pentru cauză de utilitate publică, definită în termeni foarte neclari (aceea care este de natură a folosi în acelaşi timp tuturor şi fiecăruia în mod actual şi eventual). În schimb, epoca dictaturii antonesciene, în timp ce a promovat consolidarea domeniului privat al statului, a elaborat o legislaţie menită să limiteze dreptul de proprietate absolut. În condiţiile specifice de război, s-au reglementat pe larg rechiziţiile şi s-au confiscat bunurile evreilor în contextul politicii de românizare.

În privinţa **statutului persoanelor**, dictatura carlistă, deşi a păstrat o parte a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti prin Constituţia din 1938, a marcat o acordare inechitabilă a drepturilor politice pe criterii corporatiste şi a lăsat, prin politica dusă, literă moartă reglementările constituţionale. Pe de altă parte, legislaţia de românizare a restrâns considerabil drepturile politice şi patrimoniale ale evreilor. În condiţiile de război, ale suspendării constituţiei

şi permanentizării stării de asediu, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti au fost suspendate. Dreptul de întrunire şi cel de asociere au fost expres interzise, iar inviolabilitatea domiciliului a fost permanent încălcată.

Această politică de purificare etnică s-a reflectat şi asupra dreptului familiei: căsătoriile dintre evrei şi românii de sânge au fost oprite (8 august 1940), iar funcţionarii publici nu se puteau căsători dacă şeful administraţiei din care făceau parte refuza să-şi dea consimţământul pe criterii de naţionalitate (noiembrie 1940). Din 1941, s-a interzis expres căsătoria funcţionarilor publici şi a militarilor cu persoane de origine etnică străină. Un decret-lege nr. 1923 din 9 iulie 1943 privind stabilirea paternităţii permitea recunoaşterea copiilor naturali născuţi din părinţi creştini. Ca urmare, copilul recunoscut primea un drept de succesiune la patrimoniul tatălui său, însă în părţi inegale dacă venea în concurenţă cu copiii legitimi. Un decret-lege nr. 1126 din 8 iunie 1844 lărgea considerabil dreptul de succesiune al soţului supravieţuitor, acordându-i cote precise din masa succesorală dacă venea în concurenţă cu alţi succesori, un drept de abitaţie asupra casei conjugale şi un drept special de moştenire asupra unor imobile şi alte bunuri.

## §3. Dreptul penal

În întreaga perioadă, regimul dictatorial şi totalitar a fost preocupat de înăsprirea pedepsirii infracţiunilor contra ordinii publice şi ordinii de stat, precum şi a liniştii publice (februarie 1938). În aceste condiţii, constituirea de organizaţii politice şi manifestaţiile de stradă, propovăduirea schimbării organizării politice a ţării, sabotajul au devenit infracţiuni. În condiţiile de război, au fost aspru pedepsite împotrivirea la încorporare, neprezentarea la unităţi în cazul concentrărilor şi diversele forme de rezistenţă în rândul unităţilor militare şi dezertarea. Sistemul punitiv a fost şi el considerabil înăsprit: s-a introdus (temporar) pedeapsa cu moartea (mai 1938). În epoca dictaturii antonesciene, aceasta s-a aplicat însă foarte des. Ca pedepse principale foarte dure au fost introduse internarea în lagăr şi domiciliul obligatoriu. Calitatea de comunist sau originea etnică neromânească au reprezentat circumstanţe agravante.

## §4. Dreptul procesual

### 1. Organizarea judecătorească

Această perioadă a cunoscut o creştere considerabilă a rolului instanţelor militare. În februarie 1938, instaurarea stării de asediu a determinat transferul competenţei judecării unor infracţiuni de la instanţele ordinare la cele

militare. În 1941 au fost create instanțe militare speciale formate din generali numiți de Ministerul de război.

O *lege de organizare judecătorească din 20 august 1938* desființa Curțile cu jurați, lichida inamovibilitatea judecătorilor și deschidea drum amestecului regelui în justiție.

## 2. Dreptul procesual penal

**Dreptul procesual penal** al perioadei s-a remarcat prin eliminarea elementelor de bază ale procesului penal modern. Astfel, s-a eliminat principiul aplicării legii penale mai favorabile, s-a recurs la o judecată rapidă în cazul infracțiunilor flagrante contra ordinii de stat, s-au sustras recursului hotărârile date în cazul unor infracțiuni ce interesau ordinea publică, siguranța interioară și exterioară a statului prevăzute în orice legi pe timpul stării de asediu, mobilizare sau război.

În epoca dictaturii antonesciene s-a pus un accent și mai mare pe judecata în procedură rapidă și comprimată. Astfel, un decret-lege nr. 3936 din 27 noiembrie 1940 a instituit *judecata cu precădere*, în cadrul căreia instanța trebuia să se pronunțe în termen de cel mult 10 zile de la sesizare. În același timp, un decret-lege din 5 decembrie 1940 a eliminat complet toate căile de atac ordinare și extraordinare.

**Bibliografie utilă cercetării aprofundate, privind:**

- **evoluția ramurilor dreptului:** *M. Dvoracek, D.V. Firoiu, L.P. Marcu*, Dreptul procesual, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 410-421; *M. Dvoracek, D.V. Firoiu*, Dreptul penal, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 399-410; *P. Pătrășcanu*, Dreptul comercial, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 362-379; *P. Pătrășcanu*, Dreptul maritim, fluvial și aerian, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 391-399; *O. Sachelarie, L.P. Marcu, D. Firoiu*, Dreptul civil, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 349-362; *Al. Tilman-Timon*, Les actes constitutionnels en Roumanie de 1938 a 1944, Imprimerie „Cugetarea" SA, București, 1947; *I. Vîntu, D. Firoiu*, Dreptul constituțional, în Istoria dreptului românesc, vol. II, Partea a 2-a, Ed. Academiei R.S.R., București, 1987, p. 274-287;
- **organizarea și funcționarea statului:** *D.V. Firoiu*, Istoria statului și dreptului românesc, vol. II, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 260-270;

*E. Focşeneanu*, Istoria constituţională a României 1859-1991, Ed. Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 88-110; *H.-Chr. Maner*, Parlamentarismul în România – 1930-1940, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2004; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, Tomul I, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1942; *P. Negulescu, G. Alexianu*, Tratat de drept public, Tomul II, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1943; *F. Tănăsescu*, Parlamentul şi viaţa parlamentară din România – 1930-1940, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000; *I. Stanomir*, Libertate, lege şi drept. O istorie a constituţionalismului românesc, Ed. Polirom, Iaşi, 2005, p. 173-186;

- **organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale:** *D.V. Firoiu*, Istoria statului şi dreptului românesc, vol. II, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1998, p. 270-272; *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 347-395.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

# Cuprins

**Titlul I. Dreptul în epoca daco-romană** ..... 1
**Capitolul I. Dreptul în societatea dacică** ..... 1
*Secţiunea 1. Epoca prestatală* ..... 1
*Secţiunea a 2-a. Epoca statalităţii dacice (cca. 82 î.Hr.-106 d.Hr.)* ..... 2
§1. Statul dac. Formare, caractere, funcţii ..... 2
1. Formare ..... 2
2. Puterea politică statală şi religia ..... 5
3. Statul dac de la Burebista la Decebal ..... 5
4. Caractere ..... 6
5. Funcţii ..... 7
§2. Aparatul de stat ..... 7
1. Organele centrale ..... 7
1.1. Regele. Viceregele ..... 7
1.2. Consiliul regelui ..... 8
1.3. Diplomaţii ..... 8
1.4. Clerul ..... 8
2. Administraţia publică locală ..... 9
2.1. Organizarea administrativ-teritorială ..... 9
2.2. Dregătorii civili. Sistemul de impozite ..... 9
2.3. Dregătorii militari. Sistemul militar ..... 10
§3. Instituţiile juridice ..... 10
1. Statutul persoanelor ..... 10
2. Dreptul de proprietate ..... 11
3. Familia ..... 11
4. Căsătoria pereche ..... 12
5. Succesiunile ..... 12
6. Dreptul penal şi procedura judecătorească ..... 12

**Capitolul II. Dreptul în Dacia romană (106-275)** ..... 15
*Secţiunea 1. Organizarea de stat a provinciei Dacia* ..... 15
§1. Statul dac după cucerirea romană ..... 15
§2. Organizarea administrativă a provinciei Dacia ..... 16
1. Decupajul teritorial ..... 16
2. Regimul juridic ..... 17

BIBLIOTECA ALMA MATER LIBRARY

3. Organele centrale ale provinciei ....17
3.1. Guvernatorul ....17
3.2. Adunarea provincială ....19
3.3. Administrația financiară ....19
4. Organizarea militară ....20
5. Administrația publică locală ....21
5.1. Orașele ....21
5.2. Unitățile teritoriale ale orașelor ....24
5.3. Așezările rurale ....24
*Secțiunea a 2-a. Dreptul aplicat în Dacia romană* ....25
*Secțiunea a 3-a. Principalele instituții juridice* ....28
§1. Căsătoria și familia ....28
§2. Dreptul de proprietate ....28
§3. Succesiunile ....29
§4. Obligațiile și contractele ....29
§5. Dreptul penal ....30
§6. Procedura de judecată ....30

**Titlul II. Dreptul în Evul Mediu românesc ....33**
**Capitolul I. Începuturile dreptului medieval ....33**
*Secțiunea 1. Epoca obștilor sătești (275-secolul VII)* ....33
§1. Importanța retragerii aureliene pentru viața politico-statală ....33
§2. Evoluția vieții social-politice până în secolul al VII-lea ....34
1. Așezările urbane ....34
2. Obștea vicinală romanică ....35
§3. Sistemul normativ vicinal ....35
1. Organizarea politico-administrativă a obștii ....36
2. Organele de conducere ale obștii sătești și „aparatul administrativ" ....37
3. Statutul persoanelor ....38
4. Rudenia, căsătoria, familia ....38
5. Dreptul de proprietate ....38
6. Dreptul succesoral ....39
7. Obligațiile ....39
8. Sistemul punitiv ....39
9. Procedura de judecată ....40
10. Originea sistemului normativ vicinal ....40
§4. Evoluția socio-politică a obștii vicinale românești în secolele VII-XIII ....41
*Secțiunea a 2-a. Uniunile de obști* ....42

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

*Secţiunea a 3-a. Epoca ţărilor (secolele IX-XIV)* ..... 44
§1. Ţările – state feudale incipiente ..... 44
1. Structurile statale ..... 44
2. Transilvania ..... 45
3. Muntenia ..... 46
4. Moldova ..... 46
§2. Legea Ţării ..... 47
1. Apariţie, structură, caractere ..... 47
2. Norme de drept public ..... 47
3. Evoluţia normelor de drept privat ..... 48
*Secţiunea a 4-a. Ius Valachicum* ..... 49
**Capitolul II. Dreptul în Evul Mediu dezvoltat ..... 51**
*Secţiunea 1. Statele medievale româneşti de sine stătătoare Ţara Românească şi Moldova (secolele XI-XVII)* ..... 51
§1. Evoluţia dreptului românesc medieval ..... 51
1. Pluralitatea juridică ..... 51
2. Legea Ţării ..... 52
3. De la Legea Ţării la pravilă ..... 52
4. Cutumă şi pravilă ..... 54
5. Dreptul domnesc ..... 55
§2. Statul românesc medieval ..... 56
1. Caracteristici generale ..... 56
2. Funcţiile ..... 57
3. Forma de guvernământ şi regimul politic ..... 57
4. Organizarea centrală a statului românesc medieval ..... 61
4.1. Domnia ..... 61
4.2. Locotenenţa/căimăcămia domnească ..... 66
4.3. Sfatul domnesc ..... 66
4.4. Adunările de stări ..... 70
4.5. Dregătoriile centrale ..... 71
4.6. Marii dregători şi subalternii lor ..... 73
4.7. Organizarea judecătorească ..... 75
4.8. Organizarea fiscală ..... 76
4.9. Organizarea militară ..... 78
4.10. Raporturile dintre stat şi biserică ..... 79
5. Organizarea administrativ-teritorială ..... 81
5.1. Unităţile administrativ-teritoriale ..... 81
5.2. Judeţul/ţinutul ..... 81
5.3. Domeniul feudal ca „entitate administrativ-teritorială" independentă. Rolul imunităţilor feudale ..... 83
5.4. Satele ..... 84
5.5. Oraşele şi târgurile ..... 87

BCU IAŞI

§3. Statutul juridic internaţional ..... 92
§4. Instituţiile dreptului penal în Legea Ţării ..... 94
1. Infracţiunile ..... 94
2. Pedepsele ..... 95
§5. Instituţiile dreptului civil în Legea Ţării ..... 96
1. Statutul juridic al persoanelor ..... 96
2. Rudenia ..... 97
3. Căsătoria ..... 97
4. Familia ..... 99
5. Dreptul de proprietate ..... 99
6. Obligaţiile şi contractele ..... 103
7. Succesiunile ..... 104
§6. Procedura de judecată ..... 105
*Secţiunea a 2-a. Transilvania* ..... 107
§1. Transilvania în epoca voievodatului (1176-1541) ..... 107
1. Formarea şi statutul internaţional ..... 107
2. Organele centrale ..... 108
2.1. Voievodul. Vicevoievodul ..... 108
2.2. Sfatul voievodului. Dregătorii ..... 110
2.3. Adunările de stări ..... 110
3. Organizarea judecătorească ..... 111
4. Organizarea fiscală ..... 112
5. Organizarea armatei ..... 112
6. Organizarea bisericească ..... 113
7. Organizarea administrativ-teritorială ..... 113
7.1. Comitatele ..... 113
7.2. Scaunele săseşti ..... 114
7.3. Scaunele secuieşti ..... 115
7.4. Districtele româneşti ..... 116
7.5. Obştea sătească românească ..... 117
7.6. Oraşele ..... 118
7.7. Domeniul feudal ..... 119
§2. Transilvania în epoca principatului autonom sub suzeranitate otomană (1541-1683) ..... 119
1. Suzeranitatea turcească ..... 119
2. Statutul juridic internaţional şi forma de stat ..... 120
3. Organele centrale ale statului ..... 121
3.1. Principele şi autonomia electivă ..... 121
3.2. Consiliul Principelui ..... 122
3.3. Cancelaria principelui ..... 123
3.4. Dregătoriile centrale ..... 123
3.5. Adunarea de stări ..... 123

4. Justiția ....124
5. Organizarea fiscală ....125
6. Organizarea militară ....126
7. Biserica ....126
*Secțiunea a 3-a. Evoluția dreptului* ....126
1. Izvoarele scrise ale dreptului în epoca voievodatului ....127
2. Izvoarele scrise ale dreptului în epoca principatului autonom aflat sub suzeranitate otomană ....128
*Secțiunea a 4-a. Principalele instituții juridice* ....128
1. Statutul persoanelor ....128
2. Rudenia, căsătoria, familia ....129
3. Succesiunile ....130
4. Dreptul de proprietate ....131
5. Obligațiile ....132
6. Dreptul penal ....132
7. Dreptul procesual ....133
**Capitolul III. Dreptul în epoca absolutismului luminat. Trecerea de la dreptul medieval la dreptul modern ....140**
*Secțiunea 1. Epoca fanariotă (1711-1821)* ....140
§1. Debutul modernizării dreptului ....141
§2. Organizarea statală ....143
1. Forma de guvernământ și regimul politic ....143
2. Organele centrale ale statului ....143
2.1. Domnul ....143
2.2. Adunarea stărilor ....144
2.3. Sfatul de obște ....145
2.4. Sfatul domnesc (Divanul) ....145
2.5. Dregătoriile centrale ....146
2.6. Venalitatea slujbelor ....147
2.7. Clasele boierești ....148
3. Administrația publică locală ....149
3.1. Administrația regională ....149
3.2. Județele și ținuturile ....149
3.3. Plășile, plaiurile, ocoalele ....150
3.4. Orașele și târgurile ....151
3.5. Satele ....152
4. Organizarea judecătorească și procedura de judecată ....153
5. Organizarea fiscală ....155
6. Organizarea armatei ....156
7. Organizarea bisericii ....157
§3. Instituțiile dreptului penal ....157

BCU IAȘI

§4. Instituţiile dreptului civil ....158
1. Persoanele ....158
2. Rudenia, căsătoria şi familia ....159
3. Dreptul de proprietate ....159
4. Succesiunile ....160
5. Obligaţiile ....161
*Secţiunea a 2-a. Transilvania – principat aflat sub suzeranitate habsburgică. Epoca Diplomei Leopoldine (1691-1848)* ....162
§1. Organizarea provinciei ....162
1. Organizarea politico-administrativă ....162
1.1. Principele ....163
1.2. Cancelaria aulică a Transilvaniei ....163
1.3. Guvernatorul ....163
1.4. Guberniul/Consiliul gubernial regesc ....164
1.5. Cancelaria provincială ....165
1.6. Generalul armatei transilvănene ....165
1.7. Tezaurariatul ....165
1.8. Dieta ....165
2. Administraţia publică locală ....165
3. Organizarea justiţiei ....166
4. Organizarea financiară ....167
5. Organizarea bisericească ....168
§2. Evoluţia dreptului ....168
§3. Regimentele grănicereşti româneşti ....170

**Titlul III. Dreptul românesc în epoca modernă ....175**
**Capitolul I. Epoca monarhiei neo-absolutiste şi modernizarea dreptului ....175**
*Secţiunea 1. Statul român între feudalism şi modernitate (1821-1858)* ....175
§1. Primele reforme constituţionale (1821-1830) ....177
1. Revoluţia lui Tudor Vladimirescu (1821) ....177
2. Domniile pământene anteregulamentare (1822-1828) ....177
3. Proiectele anteregulamentare de reformă constituţională ....178
§2. Regulamentele Organice (1831-1832) ....179
1. Caracteristicile Regulamentelor Organice ....180
2. Organizarea centrală a statului ....182
2.1. Domnul ....182
2.2. Căimăcămia ....184
2.3. Obştească adunare ordinară ....184
2.4. Miniştrii ....185

2.5. Ministerele ....186
2.6. Sfatul administrativ ....186
2.7. Sfatul administrativ extraordinar ....187
3. Administrația publică locală ....188
3.1. Județele/ținuturile ....188
3.2. Plășile/ocoalele ....189
3.3. Orașele ....189
3.4. Satele ....190
4. Organizarea judecătorească ....191
5. Organizarea fiscală ....192
6. Organizarea bisericii ....193
§3. Revoluția de la 1848 și importanța ei pentru evoluția constituționalismului românesc ....193
1. Țara Românească și Moldova ....193
2. Transilvania și Banat ....196
3. Neoabsolutismul austriac (1849-1860) ....197
§4. Adunările ad-hoc și Convenția de la Paris ....197
1. Adunările ad-hoc (1857) ....197
2. Convenția de la Paris (7/19 august 1858) ....199
*Secțiunea a 2-a. Evoluția sistemică a dreptului românesc* ....203
**Capitolul II. Epoca lui Cuza și așezarea bazelor dreptului românesc modern (1859-1866)** ....210
*Secțiunea 1. Unirea politico-administrativă și consolidarea suveranității principatelor române* ....210
*Secțiunea a 2-a. Reforma agrară* ....212
*Secțiunea a 3-a. Evoluția ramurilor dreptului* ....212
§1. Dreptul constituțional ....213
§2. Dreptul administrativ ....219
1. Administrația publică centrală ....220
2. Administrația publică locală ....221
§3. Dreptul penal ....223
§4. Dreptul civil ....223
§5. Dreptul procesual ....225
1. Organizarea judecătorească ....225
2. Procedura civilă ....226
3. Procedura penală ....227
**Capitolul III. „Vechiul regat" al României și procesul de „adaptare" a dreptului (1866-1918)** ....230
*Secțiunea 1. Evoluția dreptului și problema „formelor fără fond"* ....230
*Secțiunea a 2-a. Evoluția principalelor ramuri ale dreptului* ....233
§1. Dreptul constituțional ....233

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

§2. Dreptul administrativ ..... 238
1. Administrația publică centrală ..... 238
2. Administrația publică locală ..... 241
§3. Dreptul penal ..... 243
§4. Dreptul civil ..... 244
1. Completările și modificările Codului civil ..... 244
2. Reglementările ce s-au abătut flagrant de la principiile Codului civil ..... 245
§5. Dreptul comercial ..... 246
§6. Dreptul procesual ..... 246
**Capitolul IV. Transilvania – de la liberalism la dualism (1861-1918) ..... 249**
*Secțiunea 1. Epoca liberalismului (1861-1867)* ..... 249
§1. Organizarea de stat ..... 249
§2. Legislația Dietei de la Sibiu (1863-1865) ..... 251
*Secțiunea a 2-a. Epoca dualismului austro-ungar (1867-1918)* ..... 252
§1. Organele centrale ale statului ..... 252
§2. Organizarea administrativ-teritorială ..... 253
§3. Organizarea judecătorească ..... 254
§4. Dreptul civil ..... 255
§5. Legislația de deznaționalizare ..... 255
**Capitolul V. Perioada interbelică și problemele unificării dreptului (1918-1938) ..... 257**
*Secțiunea 1. Desăvârșirea unității politico-administrative (1917-1921)* ..... 257
*Secțiunea a 2-a. Problema unificării dreptului* ..... 261
*Secțiunea a 3-a. Evoluția principalelor ramuri ale dreptului* ..... 262
§1. Dreptul constituțional ..... 262
§2. Dreptul administrativ ..... 265
1. Administrația publică centrală ..... 265
2. Administrația publică locală ..... 266
§3. Dreptul civil ..... 270
§4. Dreptul penal ..... 272
§5. Dreptul comercial ..... 273
§6. Dreptul procesual ..... 274
1. Organizarea judecătorească ..... 274
2. Procedura civilă ..... 274
3. Procedura penală ..... 275
**Capitolul VI. Dreptul în epoca dictaturilor de dreapta (1938-1944) ... 278**
*Secțiunea 1. Evoluția vieții constituționale* ..... 278
§1. Regimul dictaturii regale (10 februarie 1938 – 6 septembrie 1940) ..... 278

§2. Dictatura antonesciană (septembrie 1940 – august 1944) .....279
§3. Repunerea în vigoare a Constituției din 1923 .....281
*Secțiunea a 2-a. Evoluția principalelor ramuri ale dreptului* .....282
§1. Dreptul administrativ .....282
1. Administrația publică centrală .....282
2. Administrația publică locală .....285
§2. Dreptul civil .....288
§3. Dreptul penal .....289
§4. Dreptul procesual .....289
1. Organizarea judecătorească .....289
2. Dreptul procesual penal .....290

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

35 00 1000568

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Manualul de față propune studenților facultăților de drept o perspectivă instituțională asupra istoriei dreptului românesc, care nu exclude, totuși, abordarea sociologică, etnologică și factologică. El este rodul preocupărilor științifice pe care le-am manifestat în ultimii ani, cu prioritate în materia istoriei dreptului public (constituțional și administrativ) românesc. În aceste condiții, am încercat să oferim spre dezbatere probleme științifice mai puțin analizate și încă nu foarte clar percepute – de exemplu, evoluția administrației publice locale și centrale în epoca modernă, problema importului juridic în dreptul (public) românesc – și, de asemenea, am încercat să ne poziționăm științific față de probleme încă destul de controversate: existența statului dac, caracterul statal sau nestatal al „țărilor", raportul de vasalitate și descentralizarea feudală, regimul nobiliar, natura juridică a Regulamentelor Organice etc. Fiecare astfel de problemă este însoțită, la sfârșitul capitolului, de un aparat bibliografic detaliat, menit să permită celor interesați să aprofundeze și să-și formuleze, eventual, o opinie proprie.

**Autorul**

10000 68

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preț: 35 lei

ISBN 978-606-522-044-7

9 786065 220447

reduceri de până la 30%
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro